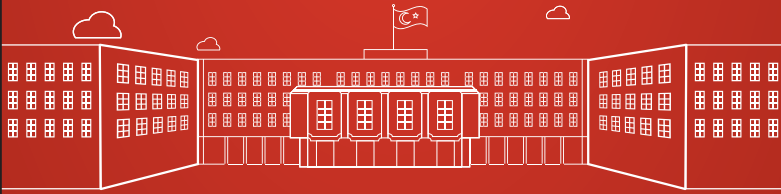


CUMHURİYETİN 100★YILI

TÜRK İDARE

Dergisi



Özel Sayı Ekim 2023



TÜRKİYE CUMHURİYETİ
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI



TÜRKİYE
YÜZYILI



TÜRKİYE CUMHURİYETİNİN 100. YILINDA

www.icisleri.gov.tr



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ
GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr

Kapak: Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı

www.tid.gov.tr

TÜRK İDARE DERGİSİ

Yayın Sahibi

Dr. Mehmet MUT

İçişleri Bakanlığı adına Strateji Geliştirme Başkanı

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Aygül TÜRE GÖKDEMİR - Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Daire Başkanı

Editörler

Doç. Dr. Selim ÇAPAR / Dr. Mehmet MUT

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı

Strateji Geliştirme Başkanlığı

Yönetim Hizmetleri Daire Başkanlığı

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Cumhuriyet'in 100. yılına özel yayımlanmıştır.

Ulusal Hakemli Dergi.

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesine ve Derginin Yayın İlkeleri ve Yazım Kurallarına uygun yazılar kabul edilir.

İletişim Adresi

İçişleri Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Daire Başkanlığı

Kavaklıdere Mahallesi, Karanfil 2 Sokak No: 67 Bakanlıklar / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: http: // www.tid.gov.tr

Telefon: (0312) 422 51 79 - 422 51 21 **Faks:** (0312) 430 88 96

Basım Yılı: Ekim 2023

Grafik Tasarım

Strateji Geliştirme Başkanlığı, Görsel İletişim ve ARGE Daire Başkanlığı

Baskı

İm Ofset Matbaa ve Kağıt Meryem AKÇA

Tesviyeci Cad. Simtes İş Hanı No.7/G İskitler/ANKARA Tel: 0312 341 25 04

imofsett@gmail.com . www.imofset.com

İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılında yayın hayatına başlayan, 2009 yılından itibaren de ulusal hakemli dergi statüsünde yayımlanan "Türk İdare Dergisi" 2015 yılında TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda, <http://uvf.ulakbim.gov.tr/uvf/> ile www.idealonline.com.tr adreslerinde taranmaktadır.

www.icisleri.gov.tr



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ
GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr

www.tid.gov.tr

Türk İdare Dergisi
Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Kurulu / Board of Editors

Dr. Mehmet	MUT	Strateji Geliştirme Başkanı	Başkan
Dr. Abdullah	KORKMAZ	Hukuk Hizmetleri Genel Müdürü	Üye
Hüseyin	ÇAKIRTAŞ	Eğitim Dairesi Başkanı	Üye
Dr. Sezer	İŞIKTAŞ	AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanı	Üye
Serdar	KARTAL	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	Üye
Dr. Mehmet	PARLAK	İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanı	Üye
Dr. Yavuz Selim	AKKOÇ	Mülkiye Başmüfettişi	Üye
Doç. Dr. Selim	ÇAPAR	AREM Başkanı	Üye
Mehmet Gökhan	ZENGİN	Personel Genel Müdürlüğü - Genel Müdür Yardımcısı	Üye
Üzeyir Aziz	ÖZEREN	İller İdaresi Genel Müdürlüğü - Genel Müdür Yardımcısı	Üye
Erkan	ÇAPAR	Mülkiye Müfettişi	Üye
Bülent	AY	Mülkiye Müfettişi	Üye
Mehmet	BALIKÇILAR	Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü - Daire Başkanı	Üye
Turan	YILMAZ	Strateji Geliştirme Başkanlığı - Daire Başkanı	Üye
Dr. M. Serkan	ŞAHİN	Strateji Geliştirme Başkanlığı - Daire Başkanı	Üye
Aygül	TÜRE GÖKDEMİR	Strateji Geliştirme Başkanlığı - Daire Başkanı	Üye
Dr. Mehmet	AKÇAY	Keçiören Kaymakamı	Üye
Prof. Dr. Şenol	YAPRAK	Polis Akademisi - Trafik Enstitüsü Müdürü	Üye
Prof. Dr. Sıtkı	YILDIZ	Polis Akademisi - İç Güvenlik Fakültesi Dekanı	Üye
Doç. Dr. Tekin	AVANER	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı - Güvenlik Bilimleri Fakültesi Dekan Yrd.	Üye
Doç. Dr. H. Murat	ARABACI	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı-Jandarma Astsb. Mes. Yük. Okl. Müdürü	Üye

**Türk İdare Dergisi'nin Cumhuriyet'in 100. Yılı Özel Sayısı'nda
(497. Sayı) Yayımlanan Makalelerin Değerlendirilmesinde
Hakemlik Yapan Akademisyenler**

Prof. Dr. İbrahim DURSUN	Polis Akademisi
Prof. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Gülise GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan Hüseyin TEKİN	Polis Akademisi
Doç. Dr. Hatice ALTUNOK	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi
Doç. Dr. Mustafa ALTUNOK	İzzet Baysal Üniversitesi
Doç. Dr. Tekin AVANER	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi
Doç. Dr. Halide ERDOĞAN	Polis Akademisi
Dr. Öğr. Üyesi Ülkü Nur ZENGİN	Polis Akademisi

ÖNSÖZ

Ali YERLİKAYA

İçişleri Bakanı

Türkiye Cumhuriyeti kadim bir medeniyet üzerinde biçimlenen köklü bir devlet geleneğine dayanmaktadır. Türk milleti bu topraklarda bin yıllık varlığını devam ettirmek için büyük mücadeleler verirken, büyük bedeller de ödemeyi göze almıştır. Çünkü, Mithat Cemal Kuntay'ın dediği gibi, "Bayrakları bayrak yapan üstündeki kandır / Toprak eğer uğrunda ölen varsa vatandır." Bu bağlamda; yapılan destansı kahramanlıklar, kazanılan zaferler tarihe altın harflerle işlenmiştir.

1914-1918 yılları arasında yaşanan I. Dünya Savaşı'nda bazı cephelerde elde ettiğimiz zaferlere rağmen, mağlup devletler arasında bulunmanın bir neticesi olarak ülkemiz, büyük bir işgal girişimi ile karşı karşıya kalmıştı. Bu büyük tehdit karşısında Gazi Mustafa Kemal Atatürk önderliğinde, canını dişine takan milletimizin giriştiği istiklal ve istikbal mücadelesi, "Kurtuluş Savaşı" olarak tüm mazlum ülkelerin uyanışına bir ilham kaynağı oldu. Kurtuluş Savaşı'ndan zaferle çıkmamız; Lozan'da antlaşma masasına galip devlet olarak oturmamızı sağladı. Kurtuluş Savaşı ile bağımsızlığımızı, onurumuzu, bayrağımızı ve ezanımızı kurtardıktan sonra 29 Ekim 1923'te yeni devletimizin adı, Türkiye Cumhuriyeti oldu.

Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte Atatürk'ün gösterdiği "çağdaş uygarlık" hedefi yönünde ülkemiz, coşku ve heyecan içinde azim ve kararlılıkla yola koyuldu. Coşkuyla kutladığımız 100. Yılı'nda Cumhuriyet, bu hedeften şaşmadan yoluna devam etmektedir. Bu süreçte toplumsal, ekonomik, teknolojik ve kültürel alanlarda büyük ilerlemeler kaydedildi. Demokrasi, insan hakları ve adalet ilkeleri vazgeçilmez hale geldi. İçişleri Bakanlığı olarak görev alanımızda medeniyet değerlerimize bağlı, teknolojik gelişmelerle uyumlu, hukukun üstünlüğü temelinde, insan odaklı ve Türkiye'nin huzurunu esas alan bir kurum kimliğine bürünmenin gururunu yaşıyoruz. Bu bağlamda insan kaynaklarımız da hem nicelik hem de nitelik olarak zenginleşti.

Öte yandan, Cumhuriyet'in ikinci yüzyılına girerken Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, medeniyet değerlerimiz üzerinde yükselecek "Türkiye Yüzyılı" vizyonunu açıkladı. Böylece ülke olarak, coşku ve heyecanımızı yeniden yüklenerek Cumhuriyet'in ikinci yüzyılına geçiş yapma fırsatını yakaladık.

1928 yılında yayın hayatına başlamış, saygın bir süreli yayın olarak Türk İdare Dergisi'nin Cumhuriyet'in 100. Yılı Özel Sayısı, gerek kamu yönetimi gerekse İçişleri Bakanlığı açısından gelişmelerin ele alındığı, tarihe kayıt düşen akademik makalelerden oluşmaktadır. Çünkü 95. yayın yılına ulaşan bu Dergi, Cumhuriyet Dönemi'nin adeta canlı tanıklık işlevini üstlenmiştir. 100. Yıl'da misyonuna uygun bir yayın yapması hem İçişleri Bakanlığı hem de Türk İdare Dergisi için çok anlamlı olmuştur. Bu sebeple başta Editör ve yazarlar olmak üzere emeği geçenleri, tebrik ediyorum.

Türkiye Cumhuriyeti'ni ilelebet payidar kılmak için çalışmak tarihe borcumuzdur. Bu anlayışla, Cumhuriyeti'mize nice yüzyıllar diliyorum.

TÜRK İDARE DERİĞİSİ

İÇİNDEKİLER

Araştırma Makalesi / Research Article

Ahmet ÖZCAN

Atatürk ve Muasır Medeniyet Seviyesinin Üzerine Çıkma İdeali

Atatürk And The Ideal Of Rising Above The Level Of Contemporary Civilization

19

Araştırma Makalesi / Research Article

Can Umut ÇİNER

Türkiye’de Kamu Yönetimi Biliminin Geleceğı

The Future Of Public Administration Science In Türkiye

43

Derleme Makalesi / Review Article

Müslüm YILDIZ - Hamza ATEŞ

Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetimi: Yüz Yıllık Reform Deneyiminin Makro Analizi

Türkiye Public Administration In The Republican Era: A Macro Analysis Of The One Hundred Years Of Reform Experience

61

Araştırma Makalesi / Research Article

Halil İbrahim AYDIN

Ekonomik Kalkınma Bağlamında Kamu Diplomasisi: İçişleri Bakanlığı Örneğı

Public Diplomacy In The Context Of Economic Development: In The Case Of Ministry Of Interior

87

Araştırma Makalesi / Research Article

İsmet TÜRKMEN

Cumhuriyet Döneminde Kamu Yatırım Harcamalarının Yönetimine İlişkin Uygulanan Politikalar

Policies Implemented Regarding The Management Of Public Investment Expenditures During The Republican Period

107

Araştırma Makalesi / Research Article

Sait AŞĞIN -Tuğba GÖKMEN

Osmanlı’dan Günümüze İdare Ahlakı: Beş Tarz-ı Siyaset İle Yeni Kamu Yönetiminde Etik Karşılaştırması

Administrative Ethics From The Ottoman Period To The Present: A Comparison Of Beş Tarz-i Siyaset And Managerial Ethics

149

Araştırma Makalesi / Research Article

Nuray Ertürk KESKİN-Cuma YILDIRIM

Çocukların Korunması İçin Bütünleşik Yönetim İhtiyacı ve Mülki İdarenin Rolü

The Need For Integrated Administration For Child Protection And The Role Of Provincial Administration

177

Araştırma Makalesi / Research Article

Ahmet APAN

Cumhuriyet'in 100. Yılında Mülki İdare: Daralma ve Genişlemeye Yol Açan Etkenler

Territorial Administration In The First Century Of The Republic: The Factors Leading To Contraction And Expansion

205

Araştırma Makalesi / Research Article

Ahmet Can SEÇER

Cumhuriyet'in 100. Yılında Yapay Zekânın Türkiye'de Kamu Güvenliğine Etkisi

The Impact Of Artificial Intelligence On Public Security In Türkiye On The 100th Anniversary Of The Republic

241

Araştırma Makalesi / Research Article

Cumhur ÇİLESİZ

Cumhuriyet'in 100. Yılında İçişleri Bakanlığı: Bir Kurumsallık Simgesi

Ministry Of Internal Affairs In The 100th Anniversary Of The Republic: An Icon Of Institutionalilty

275

Araştırma Makalesi / Research Article

İlker GÜNDÜZÖZ

Türkiye Cumhuriyeti'nin Yüzüncü Yılında Yerel Yönetimler

Local Governments In The Centennial Anniversary Of The Republic Of Türkiye

317

Araştırma Makalesi / Research Article

Murat UZUNPARMAK

Türkiye Cumhuriyeti'nin Yüzüncü Yılında Türkiye'nin Göç Politikalarını Kalkınma Planları Üzerinden Okumak

Türkiye's Migration Policies Through Development Plans In The Centennial Anniversary Of The Republic Of Türkiye

345

Araştırma Makalesi / Research Article

Mustafa KARATAŞ

Göç ve Dijital Dönüşüm: Türkiye'deki Dijital Teknolojilerin Göç Açısından İncelenmesi ve Geliştirilmesi Hakkında Bir Değerlendirme

Migration And Digital Transformation: An Evaluation Of Digital Technologies In Türkiye From A Migration Perspective

379

Araştırma Makalesi / Research Article

İbrahim İRDEM

Cumhuriyet'in Yeni Yüzyılında Türkiye'de Kentleşme Deneyimleri Ve Suçla Mücadelede Önleyici Polislik
In The New Century Of The Republic Urbanization Experiences In Türkiye And Preventive Policing In The Fight Against Crime

411

Araştırma Makalesi / Research Article

Seda ÖZ YILDIZ

1923'ten 2023'e Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Tarihçesi
The History Of General Directorate Of Security From 1923 To 2023

437

Araştırma Makalesi / Research Article

Ozan KAVSIRACI

Kuruluşundan Günümüze Türkiye Cumhuriyeti'nin Yüzüncü Yılında Polis Akademisi
Police Academy In The Centennial Anniversary Of The Republic Of Türkiye From Its Foundation To The Present

465

Araştırma Makalesi / Research Article

Duygu YILMAZ

Jandarma Kolluk Kuvvetinin Tarihsel Gelişim Süreci
The Historical Evolution Of The Genderdarmerie Law Force

485

Derleme Makalesi / Review Article

Umut SÖNMEZ - Yalçın KAPLAN

Sahil Güvenlik Komutanlığının Tarihsel Gelişim Sürecinde Ulaştığı Görev Kapsamı ve Teşkilat Yapısının İncelenmesi
Examination Of The Scope Of Duties And Organizational Structure Achieved By The Coast Guard Commander During The Historical Development Process

501

Derleme Makalesi / Review Article

Erdem ÖZGÜR

Meslek Olgusu Bağlamında Bir Eğitim Kurumu Modeli: Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi
A Training Institution Model In The Context Of The Vocational Phenomenon: The Gendarmerie And Coast Guard Academy

537

Araştırma Makalesi / Research Article

Önder BOZKURT - Halil İbrahim ÇİÇEKDAĞI

Sosyal Sermayenin Afetlere Dayanıklı Toplum Oluşturmada Rolü: Cumhuriyet'in 100. Yılında Türkiye Örneği

The Role of Social Capital in Creating a Disaster Resilient Society: The Example of Türkiye in the 100th Anniversary of the Republic

575

Derleme Makalesi / Review Article

Cemal YILDIZ

100. Yılda Mülkiye Teftiş Kurulu: Tarihi ve Bugün

Territorial Inspection Board In The Centennial Anniversary Of The Republic: History And Today

613

Derleme Makalesi / Review Article

Turgay ÜNSAL

Cumhuriyet'in 100. Yılında İller İdaresi Genel Müdürlüğü

General Directorate Of Provincial Administration In The Centennial Anniversary Of The Republic

653

Araştırma Makalesi / Research Article

Ahmet TÜRKÖZ - Nur UYANUSTA - Mehmet Ali CİVELEK - Büşra ERGİN

Cumhuriyet'in İlk Yüzyılında Sivil Toplum

Civil Society In The First Century Of Türkiye

681

Derleme Makalesi / Review Article

M. Emin NASIR - Taylan ALİN

İçişleri Bakanlığında Bilgi ve Teknolojinin Yüzü

The Face Of Information And Technology In The Ministry Of Interior

719

Araştırma Makalesi / Research Article

Mahmut ŞENER - Cüneyt GEROĞLU - Sevcan KARAEMİR - Süeda YOLCU

Cumhuriyet'in 100. Yılında İçişleri Bakanlığında Eğitim

Education At The Ministry Of Interior In The Centennial Anniversary Of The Republic

745

GİRİŞ

Selim ÇAPAR¹

Türk İdare Dergisi'nin, 1993 yılında yayımlanan 401. Sayısı "Cumhuriyet'in 70. Yılı Özel Sayısı" olarak basılmıştır. Adı geçen sayıda Dergi, "Cumhuriyetle Birlikte Büyüyen Dergi" olarak nitelendirilmektedir. 1998 yılında yine Cumhuriyet'in 75. Yılı Özel Sayısı yayımlanmıştır. Nihayet 100. Yıla kavuşmanın coşkusu ve gururuyla 497. Sayı da *Cumhuriyet'in 100. Yılı Özel Sayısı* olarak yayımlanmaktadır.

100. yılına erişen Türkiye Cumhuriyeti, aslında kadim bir devlet geleneğine dayanmaktadır. Bu devlet geleneği yeni kurulan devletin güçlü bir temel üzerinden yükselmesine destek vermiştir. Osmanlı Devleti'nin son iki yüzyılında sosyoekonomik değişimlere uyum sağlamak amacıyla yenileşme, reform ve değişim yönünde kayda değer uygulama ve çabalar olduğu görülmektedir. Ortaylı'nın (2005) 19. yüzyıla ithafen temel bir eserinin adını "İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı" olarak belirlemesi, modernleşme yönünde değişim sürecine dikkat çekmek içindir. Bununla birlikte, I. Dünya Savaşı'nı kaybedenler arasında bulunan Osmanlı Devleti'nin külleri üzerinden Zümrüd-ü Anka gibi bir ulus devlet Gazi Mustafa Kemal Atatürk önderliğinde kurulmuştur. Elbette bu süreç büyük zorlukların aşılması sonrasında Türkiye Cumhuriyeti olarak kendini göstermiştir. Mağlup bir Devlet'e dayatılan Sevr Antlaşması, Kurtuluş Savaşı'nın kazanılması sonucunda geçersiz kılınmış ve galip bir Devlet'in tapusu niteliğindeki Lozan Antlaşması üzerine devlet kendisini Cumhuriyet olarak nitelendirmiştir. Cumhuriyet, hedefini "muasır medeniyet seviyesinin üstü" olarak belirlemiştir.

Cumhuriyet'in ilanından sonra Atatürk'ün başlattığı çağdaşlaşma hareketi, kendisine miras kalan devlet geleneğini reddetmeden ilerlemeyi seçmiştir. Tunçay (2014: 131) "cumhuriyet önemli, ama sembolik olarak önemli" ifadesini kullanmaktadır. Bu bağlamda 1923'te Cumhuriyet'in ilanından iki-üç ay öncesi ile sonrası arasında hiçbir fark olmadığının iddia edilebileceğini ve Cumhuriyet'in anlamının "devlet reisinin irsen gelmediği" devlet yönetim biçimine denk geldiğini vurgulamaktadır (Tunçay, 2014: 131). Bu doğrultuda, Osmanlı Dönemi'nde kabul edilen kanunların varlıklarını devam ettirdikleri, zamanı geldiğinde yeni kanunların kabul edildiği gözlenmektedir. Örneğin, Vilayet İdaresi Kanunu 1929 yılında, İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu 1930 yılında, İl Özel İdare Kanunu 2005 yılında yenilenmiştir. Bununla birlikte Türkiye Cumhuriyeti sosyoekonomik temelde topyekûn kalkınma ve gelişme yaklaşımı içinde devrimci bir kimlikle ilerlemiştir.

Cumhuriyet'in ilanından dört buçuk ay sonra, 1928 yılının Nisan ayında "Dahiliye Vekaletinin Aylık Mecmuası" niteliği ile "İdare" adı altında eski harflerle yayın hayatına başlayan dergi, ilk altı sayısından sonra "Harf Devrimi" ile birlikte yeni harflerle yayımlanmaya devam etmiştir. Türk İdare Dergisi olarak varlığını sürdüren dergi, 2009 yılından bu yana "ulusal hakemli" yayımlanmaya başlamıştır. Nihayet Cumhuriyet'in 100. Yılında 497'ye ve Aralık 2023 olağan olarak yayımlanan sayı ile de 498'e ulaşmıştır. "İdare" alanında en uzun soluklu dergi olarak yerini almıştır. Türk kamu yönetiminde özel bir yeri olan derginin, tarihsel sürece tanıklık etmesi

¹ Doç. Dr., İçişleri Bakanlığı, AREM Başkanı

ve katkı sağlaması, idare tarihi açısından da vazgeçilmez bir kaynak olmasını sağlamıştır.

Türk İdare Dergisi, Cumhuriyet ile özdeşleşmiş bir dergidir. Derginin tarihinde yedi özel sayı yayımlanmıştır. Bu sayıların altısı, Cumhuriyet'in özel yıllarına adanmış dergilerdir. İlk özel sayı Cumhuriyet'in 10. yıldönümünde, ikincisi Cumhuriyet'in 15. yıldönümünde, üçüncüsü 50. yıldönümünde, dördüncüsü 60. yıldönümünde yayımlanmış iken beşinci özel sayı Türk İdare Dergisi'nin 60. yayın yılını doldurması nedeniyle yayımlanmıştır. Altıncı özel sayı Cumhuriyet'in 70. yılına, yedincisi ise 75. yılına adanmıştır.

Derginin Cumhuriyet tarihine tanıklık etme geleneği içinde 100. Yıl Özel Sayısı kaçınılmaz biçimde yayımlanmalıydı. Ancak 2023 yılı ülkemiz açısından olağanüstü bir gündem içinde yaşanıyordu. Önce asrın felaketi olarak nitelendirilen 6 Şubat Depremleri yaşandı. Sonra Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve genel seçimler yapıldı. Seçim süreci sonunda 17 bakanlıktan 15'inde yeni bakanlar görevlerine başladı. Bu bağlamda, Ali Yerlikaya İçişleri Bakanı olarak göreve başladıktan sonra yeni bir anlayışla doğal olarak bakanlık üst yönetiminde yeni bir kadro oluştu. Bu süreçte, İçişleri Bakanlığında Müsteşar olarak görev yapmış, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri Vali Seyfullah Hacımüftüoğlu'nun fikri, İçişleri Bakan Yardımcımız Mehmet Aktaş'ın tensipleri ve İçişleri Bakanı Sn. Ali Yerlikaya'nın uygun görmesi üzerine bu özel sayının hazırlıklarına başlandı.

Bu özel sayı, Türk İdare Dergisi'nin ulusal hakemli esaslara uygun olarak yayımlanmaktadır. Zaman darlığından ötürü, belirlenen konular üzerinden ilgili yazarlara davet yapılmıştır. Belirlenen zaman aralığında ulaşan makaleler, Dergi'nin yazım ve yayın kurallarına uygun biçimde yazar adları verilmeden, önce yayın kurulu üyesi değerlendirmesinden, sonra üç hakem değerlendirmesinden geçmiştir. Son aşamada Yayın Kurulu Toplantısı sonucunda yayımlanması uygun görülen 25 makale bu özel sayıda yer almaktadır.

Cumhuriyet'in 100. Yılı Özel Sayısı'nın temel amacı, Türk İdare Dergisi perspektifinden Cumhuriyet Dönemi'nde ülkemizde yaşanan gelişmelere dikkat çekmektir. Bu bağlamda genel olarak kamu yönetimi, özel olarak İçişleri Bakanlığı üzerine odaklanılmaktadır. Bu özel sayıda yer alan makalelerin ilki "Atatürk ve Muasır Medeniyet Seviyesinin Üzerine Çıkma İdeali" başlığını taşımaktadır. Daha sonra konular genelden özele doğru sıralanmıştır. İçişleri Bakanlığı ile ilgili makalelere özellikle yer verilmiştir. İçişleri Bakanlığının birimlerini ele alan makaleler önce bağlı kuruluşlar sonra merkez birimleri biçiminde bir sıralamaya tabi tutulmuştur.

Bu özel sayının yayımlanması sürecinde başta yazarlar, görev üstlenen yayın kurulu üyeleri ve hakemlere, Strateji Geliştirme Başkanlığı ve Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM)'deki çalışma arkadaşlarıma teşekkür ediyorum.

Cumhuriyetimize nice yüzyıllar diliyorum.



İdareciler,

bana içten sevgilerini haykıranlar;

yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet

olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için

insanlık fedâkarlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve

devlet anlamlarını en son ilmi telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış

ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.

H. Öktem



İdarecilerimiz, sadece devletin gücünü değil, aynı zamanda şefkatini de temsil ederler. Sizler, Devletin ve Hükümetin o illerdeki, ilçelerdeki eli, ayağı, gören gözü, duyan kulağı, hisseden kalbi konumundasınız. Vatandaşımız, devlet deyince ilçesinde kaymakamı, vilayetinde valiyi bilir; onları sorumlu görür.

Recep Tayyip ERDOĞAN
Cumhurbaşkanı



Araştırma Makalesi / Research Article

ATATÜRK VE MUASIR MEDENİYET SEVİYESİNİN ÜZERİNE
ÇIKMA İDEALİAhmet Özcan¹

ÖZ

“Atatürk İlke ve İnkılapları, Türk İnkılabı, Türk Devrimi, Kemalizm, Atatürkcülük, Atatürk Yolu, Atatürk Devrimleri” gibi kavramlar Türkiye’nin yüzyıllık siyasal ve toplumsal tarihinin anlaşılmasında anahtar sözcükler niteliğindedirler. Bu kavramlara referansla, odak noktasını Atatürk’ün hayatı, siyasal ve askeri hayatı ile düşüncelerinin oluşturduğu büyük bir yayın külliyesi oluşmuştur. Mevcut yayın külliyesinin çokluğuna rağmen bunların birçoğunun ölümünden sonra kurgulanan Atatürkcülük ve Kemalizm ideolojisi çerçevesinde üretilen resmi ve gayri resmi yayınlar olduğu görülmektedir. Ölümünden sonra geçen yaklaşık doksan yıl sonrasında moral değer olarak Atatürk’e duyulan saygı ve sevgi gün geçtikçe daha fazla artmasına rağmen Atatürk ve Cumhuriyet karşıtlığı vurgusuyla ortaya çıkan suni tartışmalar kamuoyu gündemine sık sık gelmektedir. Etrafında oluşturulan kült kimlik, Atatürk’ü yaşadığı dönemin tarihselliğine uygun Atatürk biyografisi yazmayı zorlaştırmış, neredeyse yok denecek kadar az örnekte bunu dikkate almıştır. Bu durumu dikkate alarak hazırladığımız makalenin amacı onun zorlu muharebelerle kazanılmış savaşıla gelen zafer sonrasında Türk milletine gösterdiği hedef olan muasır medeniyet seviyesine ulaşılması için yaşadığı yıllarda yaptığı mücadele ve günümüzdeki durumun bu hedefle ilişkilendirilmesi üzerine bir yorum denemesidir. Bu makalede hedef olarak gösterdiği muasır medeniyete ulaşmak için özel önem verdiği eğitim ve iktisadi kalkınma için kendi döneminde yapılanlar ana hatlarıyla ele alınmıştır. Makalenin diğer kısımları büyük ölçüde yorum odaklıdır.

Anahtar Kelimeler: Atatürk, Muasır Medeniyet, Atatürkcülük, Kemalizm, Tarih Yazımı

¹ Prof. Dr., Milli Savunma Üniversitesi, Kara Harp Okulu Dekanlığı, ahmet.ozcan.kho.msu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6264

ATATÜRK AND THE IDEAL OF RISING ABOVE THE LEVEL OF CONTEMPORARY CIVILIZATION

ABSTRACT

Concepts such as "Ataturk's Principles and Revolutions, Türkiye Revolution, Türkiye Revolution, Kemalism, Kemalism, Ataturk's Way, Ataturk's Revolutions" are key words in understanding Türkiye's century-long political and social history. With reference to these concepts, a large corpus of publications has been formed, the focus of which is on Atatürk's life, political and military life and thoughts. Despite the multitude of existing publications, it is seen that most of them are official and unofficial publications produced within the framework of the ideology of Atatürkçülük and Kemalism, which were constructed after his death. Although the respect and love for Atatürk as a moral value increases day by day after nearly ninety years after his death, artificial debates that arise with the emphasis on Atatürk and the republic frequently come to the public agenda. The cult identity created around Atatürk made it difficult to write a biography of Atatürk that was in line with the historicity of the period in which he lived, and in almost none of the cases, this was taken into account. The aim of the article we prepared taking this situation into consideration is to try to comment on the struggle he made during his years to reach the level of contemporary civilization, which was the goal he set for the Türkiye nation after the victory of the war won through difficult battles, and the association of today's situation with this goal. In this article, the things that were done during his period for education and economic development, which he gave special importance to in order to reach the contemporary civilization, which he set as his goal, are discussed in outline. Other parts of the article are largely commentary driven.

Keywords: Atatürk, Contemporary Civilization, Atatürkçülük, Kemalism, Historiography.

GİRİŞ

Türkiye'nin yüzyıllık siyasal ve toplumsal gelişmelerinin analiz edilmesinde "Atatürk İlke ve İnkılapları, Türk İnkılabı, Türk Devrimi, Kemalizm, Atatürkçülük, Atatürk Yolu, Atatürk Devrimleri" gibi kavramlar anahtar sözcükler niteliğindedir. Bu kavramlara atfen sosyal ve beşerî bilimlerin her alanında çoğunluğu birbirini tekrar eden resmi ve gayri resmi büyük bir yayın külliyesi bulunmaktadır. Atatürk etrafında oluşan yayın külliyesine onun düşünce ve politikalarına muhalif olanlar da negatif söylemin oluşmasında ve karşıt tarih inşasıyla bir başka açıdan katkı sağlamışlardır. Yüzyıllık Cumhuriyet tarihinde değişen siyasal iktidarlar, askeri ve sivil kurumlar ve farklı siyasi gruplar Atatürk'ün politikaları, gündelik hayatı ve konuşmalarının referans alındığı politik meşruiyet veya iktidar alanını tahkim etme niyetiyle kendi düşüncelerini de Atatürk'e ait olanlarla mecz ederek bir ideoloji meydana getirip toplumu buna göre tasarlamak ve siyasal alanı yönetmek istemişlerdir. Buna rağmen günümüzde toplumsal yaygınlık kazanan Atatürk sevgisi ve düşüncelerine olan saygının, bir dogma niteliğindeki ideolojik tasarımlarını farklı şekillerde kullanmak isteyenlerin etkisinden bağımsız bir mecrada gelişmiş olduğunun birçok emaresi bulunmaktadır.

Atatürk'ün düşünce ve politikalarını Kemalizm ve Atatürkçülük kavramları çerçevesinde bir ideolojik sisteme dönüştürmek isteyenler arasında Atatürk ve inkılaplarının anlamlandırılması konusunda bir fikir birliğinin dahi olmayışı Atatürkçülük-Kemalizm adıyla sunulan ideolojinin felsefi niteliğini göstermektedir. Sol ve sağ siyasal grupların birbiriyle çelişen ve çatışan ideolojik referanslarına rağmen Atatürk ve düşüncelerine eklemlenecek bir alan bulabilmeleri dikkat çekicidir. Bu düşüncelerin Atatürk'ün düşüncelerine eklemlenebilen örneklerinin görünümünü henüz sağ ve sol ayrımlarının belirgin olmadığı 1930'lu yıllara kadar götürmek mümkündür. Hatta bu eklemlenmeye Atatürk'ün fikri yapısının arka planında pozitivizm etkisi olduğu belirgin ve genel olarak kabul edilmişken onu dindar bir kimlikle tanımlama çabasında olanları da dâhil etmek mümkündür. Bu yüzden Atatürk'ün düşüncesi ve inkılaplarının yorumlanışında birbiri ile çelişen tutarsızlıklardan oluşan tarihsellikten kopuk metinlere sıkça rastlanmaktadır. Birbiriyle uzlaşması mümkün olmayan karşıt düşüncelerin çelişmeksizin bütünleşebildiğini gösteren yorum imkânı da Atatürkçülüğün entelektüel kapasitesi ve sistematik yapısına dair ayrıca düşünmeyi gerektirmektedir. Ancak,

Atatürk'ün kamuoyunda etkin bir şahsiyet olarak ortaya çıkışından ölümüne kadar olan safahatı her türden bakış açısı ve siyasal gruplar için işlevsel olarak kullanabilecek malzemeyi içinde barındırmaktadır. Örneğin; Millî Mücadelenin başlangıcından Saltanatın kaldırılmasına kadar olan süreçte onun pekâlâ Hilafet ve Sultana övgü niteliğinde ifadeleri azımsanmayacak kadar çoktur. Bunu içinde bulunulan durumla ilişkilendirilmeden yorumlanması bir yanılgıya yol açmaktadır. Dolayısıyla Atatürk ile ilgili onu gerçekte olduğundan farklı bir kimlikle inşa eden metinlerin ortaya çıkmasını onun izlediği stratejiyi bütün olarak görmek yerine taktik boyutunu tercih etmeleri kolaylaştırmıştır.

Ölümünden sonra geçen yaklaşık doksan yıla rağmen moral değer olarak Atatürk'e duyulan saygı ve sevgi gün geçtikçe daha fazla artmaktadır. Atatürk'ün çağdaş dünyada bir benzerine az rastlanılan Türk toplumunun büyük çoğunluğu tarafından kabul görmüş bir kült kişiliğe dönüştürülmesi, toplumun karşıt dünya görüşüne sahip grupları arasında zaman zaman ortaya çıkan suni gerilimlerde bu kültleştirilmiş halinin referans olarak kullanımı ve işlevselleştirmenin önünü açmıştır. Kurucu, kurtarıcı, kahraman, eşsizlik, benzersizlik ve ulu önderlik vasıflarıyla tamamlanan kült kimliği, onun yaşadığı dönemin tarihselliğine bağlı objektif bir eserle anlatımını zorlaştırmış, bazı istisnalar dışında neredeyse yok denecek kadar az örnek ortaya çıkabilmiştir. Bu durumu dikkate alarak hazırladığımız makalenin amacı onun zorlu muharebelerle kazanılmış savaşla gelen zafer sonrasında Türk milletine gösterdiği hedef olan muasır medeniyet seviyesine ulaşılması için yaşadığı yıllarda yaptığı mücadele ve günümüzdeki durumun bu hedefle ilişkilendirilmesi üzerine bir yorum denemesi yapmaktır.

Makalenin yazımında izlenen yol, öncelikle Atatürk'ün radikal kültürel reformları zorunlu kılan medeniyet ideali ve bu ideale ulaşılmasında rol alacak idealist gençlik için eğitim faaliyetinin zihinsel ve kurumsal organizasyonu, muasır medeniyetin esas göstergesi olan müreffeh bir toplum yaratılmasını kolaylaştıracak iktisadi kalkınma için yürütülen çabalar ve gösterilen hedef ile günümüzde bu hedefe ulaşıp ulaşılmadığının somut örneklerle ortaya konulması şeklinde olacaktır. Ele alınacak başlıklar altında olay ayrıntısına girilmeden genel hatlarıyla bir betimleme ve yorum yapılacaktır. Bunun için öncelikle tarihçilik zanaatı ve Atatürk hakkında bir yorum denemesiyle yazım sırasında karşılaşılabilecek kısmen yukarıda bahsedilen güçlükleri tartışacağız. Müteakiben radikal kültürel reformları

zorunlu kılan muasır medeniyet ideali ve bu ideal için Atatürk'ün mücadelesi ele alınacaktır. Daha sonra bu mücadelenin önemli unsurları olan eğitim ve iktisadi kalkınma için Atatürk'ün yaşadığı dönemde izlenen politikalar genel hatlarıyla gösterilecek; son olarak genel bir değerlendirme yapılacaktır.

1. TARİHÇİ VE TARİHİN KURGULANMASI

Atatürk ve banisi olduğu Cumhuriyeti, onun ölümünden hemen öncesinde sistematize edilmeye başlanan ölümü sonrasında ise sürekli yeni anlamlar yüklenerek inşa edilen Kemalizm ve Atatürkçülük ideolojisiyle inşa edilen Atatürk kimliğinin tarihselliğinden soyutlamamız tarihçi sorumluluğunun gereğidir. Birbirinin yerine kullanılan her iki kavram üzerinden inşa edilen Atatürk ve Atatürkçülük ideolojisi, Atatürk'ün düşüncelerinden yola çıkarak teorik bir zemine oturtmaya çalışanların kendi tarihsellikleri ve zihni formasyonlarının yansımasıdır. Tarihçinin tarih araştırmasıyla gerçekte ne yaptığını bir başlık altında ele almamız ise bir bakıma bu durumun açığa kavuşturulmasıyla ilgilidir. Geleceği, geçmişin veya halin sunduğu tecrübeyle tahayyül etme ve planlama rahatlığına sahibiz; fakat bulunduğumuz zamanı bütünüyle anlama konusunda belirli sınırlarla çerçevelenen zihni faaliyetimiz gibi ancak tarihi bilgi vasıtasıyla bilebileceğimiz tarihsel gerçeklikle iletişimimiz de sınırlıdır. Bundan dolayı geçmişi anlama ve açıklama gayesiyle inşa edeceğimiz her türlü olgu konusunda sürekli bir eksiklik yaşanılacaktır. Geçmişi bulunduğumuz zaman içinde sürekli yeniden inşa ederek dün, bugün ve geleceğe dair bilinmezliklerin önünü açma girişimlerinin bütününde bu eksikliğin giderileceğini dair bir inancın olması tarihsel araştırmayı dinamik kılmaktadır.

Edward H. Carr'ın "Tarih nedir" sorusuna verdiği aforizmaya dönüşen cevap: "Tarihçi ve olguları arasında kesintisiz bir karşılıklı etkileşim süreci, bugün ile geçmiş arasında bitmez bir diyalog" şeklindedir (Carr; 2011: 82). Tarihçi, yaşanan olayla kendisini ilişkilendirip tarihsel olayı seçmekte ve zihninde yeniden kurmaktadır. Bu kurguyu tarihçinin zihninden ayırt etmek oldukça zordur. Araştırmasına konu olan veriye dair zihninde mutlaka önceden oluşturulmuş bir bakış açısının hâkimiyeti vardır. Böylece tarihçi, tarihsel gerçekle düşüncesinin ortaklığını kullanarak geçmişi yeniden kurgular (Coolingwood, 1996: 84; 2013: 303). Bizim burada yaptığımız da bu tarzdan bir etkinliktir. Bundan dolayı birçok

araştırmada kullanılan veriyle hazırlanan bu makale ancak farklı bir bakış açısı ve yorum getirme kapasitesiyle anlam ve özgünlük kazanacaktır. Aksi takdirde şerhinin şerhine benzeyen şekilde bir taklidi olmasının ötesine geçemeyecektir.

Atatürk hakkında yazarken bizzat kendi söyledikleri, yazdıkları ve yaptıklarını içeren metinlerin oluşturduğu bibliyografik veriye nicelik olarak bakıldığında söylenmemiş, yazılmamış ne olabilir sorusuyla başlayan tekrara düşme endişesi doğmaktadır. Bu metnin yazarının da bundan ari olmadığını belirtmemiz gerekmektedir. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olarak bütün eğitim öğretim sürecimizde öğrendiklerimiz ile aktüel tartışmalar bir yana gündelik hayatımızın birçok yerinde görsel ve törensel temsiliyle karşılaştığımız Atatürk'ün bireysel ve toplumsal hayatımızda işgal ettiği yerin metafizik kurgusundan sıyrılabilmek onun hakkında bilinenlerin ve yapılan yorumların ötesinde yeni bir şey yazmanın başlıca zorlukları arasındadır. Üstelik Türkiye Cumhuriyeti'nin 100. Yıldönümüne geldiğimiz 2023 yılı kamuoyunun yabancı olmadığı Atatürk ve Cumhuriyet üzerine tartışmaların bir bakıma kriminal niteliğinin ötesinde anlamı olmayan tekil vakalar üzerinden "Atatürk'ü sevip sevmemek, Cumhuriyet'e düşman olup olmamak" gibi kategorik ayrımların genellemesiyle zoraki tarafgirlik yargısıyla sürdürülmeye devam ettiği sürece Atatürk hakkında bu tarafgirliğe sığınmadan bilimsel sorumlulukla akademik düzeyde yeni bir şeyler yazmak iyice zorlaşmaktadır.

Cumhuriyet'in kuruluşundan bugüne yüzyıllık bir süre geçmiş olmasına rağmen Cumhuriyet ve Atatürk tartışmalarının hala kamuoyu üzerinde kriz çıkarabilecek bir politik argüman olarak kullanımının rasyonel bir niteliği olma ihtimali bulunmamaktadır. 2023 yılı içinde toplumun her kesiminden insanın bulunduğu ziyaretçi sayısının altı milyon civarında olması (Anıtkabir, 2024) ve yıl içinde yaşanan büyük felaketlere rağmen Cumhuriyet kutlamalarındaki coşku Atatürk ve Cumhuriyet karşıtlığı söylemine karşı görmezlikten gelinmeyecek bir cevabı vermektedir. Atatürk ve Cumhuriyet konusunda toplumsal açıdan gerçekliğe tekabül eden bir problem olmadığı tartışmaların marjinal gruplar veya bireysel sloganik konuşmalarla zaman zaman tırmandırıldığı-tırmandığı ve farklı amaçlar için kullanıma açık olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum yeni değildir; özellikle ilerencilik-gericilik kavramlarıyla siyasal ve toplumsal alanı sürekli bir gerilimle yaşayan organizmaya dönüştürmüş bir tarihsel tecrübenin yansımaları

günümüzde her ne kadar irtica söylemi ortadan kalksa da Atatürk'e referansla oluşturulmuş bir vehim alanını yaşatmaya devam etmektedir. Cumhuriyet'in ilanından beri ve özellikle çok partili düzene geçildikten sonra siyasi hayatımızda bu vehmin izlerine sıkça rastlandığı bilinmektedir. Bu süreçte ilericilik-gericilik etrafında şekillenen siyasal mücadeleler çoğunlukla siyaset adamlarını adeta vehme dayalı düşmanlarla savaşan Donkişot'a dönüştürmüş ve ülkenin gerçek meselelerinin örtülmesi için bir araç olarak kullanılmıştır (Timur, 1968: 157-158). Bu durum sadece politikacıların bir aracı olmamış askeri darbeciler için güçlü bir argüman olmuştur.

Atatürk, Cumhuriyet'in daha birinci yıldönümünde Türkiye'deki tartışmalara hâkim olan vehmedilmiş düşman olgusunu fark etmiş ve bu konuda şunları söylemişti: "Türkiye'de esasen mürteci yoktu ve yoktur. Vehim vardı, vesvese vardı; Cumhuriyet'in ilanı ve onun icabat-ı zaruriyesinden olan zait müessesaatın lağvı üzerine herkesin vuzuh ile gördüğü manzara o mütevehhim ve müvesvisler için de inşirah-ı kalbi mucip olmuştur. Bundan sonra, yalnız bir şey varid-i hatır olabilir. O da bazı adi politikacıların hasis menfaatperestlerin o vehim ve hayali uyandırmaya çalışması o yüzden tatmin-i hırs ve menfaat düşüncesinden ibarettir. Temin ederim ki, bütün mevcudiyetimle temin ederim ki, bu gibiler, her ne şekil, suret ve vesile ile olursa, olsun, mevcudiyetlerini ihsas ettikleri gün, Türk milletinin amansız kahrına hedef olmaktan kurtulamayacaklardır" (ATAM, 2006).

Mustafa Kemal, Kemalist miydi veya Atatürk, Atatürkçü müydü? Bu sorunun cevabını bulabileceğimiz zaman dilimi yaklaşık on dokuz yıllık bir süreci kapsamaktadır. Bu on dokuz yıllık süreç içinde bizzat Atatürk tarafından sistematik içeriğe sahip Kemalizm ve Atatürkçülük adlı bir metin bulunmamaktadır. 1930'lu yıllarda yayımlanan "Kemalizm, Kamalizm, Kemalizm İnkılabının Prensipleri" şeklinde başlıklarla hazırlanmış birkaç kitabın mevcudiyeti görülmektedir.² Bunların dışında bazı süreli yayınlarda Kemalizm üzerine yazılar bulunmaktadır. Ancak Atatürk tarafından yazılmış bir Kemalizm metni bulunmamaktadır. Kemalizm adıyla bir doktrin oluşturmak isteseydi Türk Tarih Tezi'nde olduğu gibi bizzat müdahil olabilirdi (Hanoğlu, 2023: 841). Kazım Nami Duru Atatürk'ün ölümünden bir yıl sonra yaptığı bir konuşmada Kemalizm konusunda açıkça

² Tekin Alp, Kemalizm, Cumhuriyet Basımevi, İstanbul 1936; Şeref Aykut, Kamalizm, Muallim Ahmet Halit Kitapevi, İstanbul 1936; Saffet Engin, Kemalizm İnkılabının Prensipleri, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1938.

anlaşılabilen bir eserin olmadığına dikkat çekmiştir (Hanioğlu, 2023: 858). Atatürkçülük ideolojisiyle ilgili metinler büyük ölçüde askeri darbeler sonrasında resmi ve gayri resmi yayınlardan oluşmaktadır. 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrası Atatürk adına yapılan yayınlar ve kurumsal gelişmeler bu anlamda dikkat çekici örneklerdir.³ Atatürk hakkında yazılmış resmi ve gayri resmi yayınların oluşturduğu külliyyatın Atatürk ve onun fikirlerini anlama açısından faydası olduğu gibi tarihsel gerçeğe uygun şekilde kullanılıp kullanılmayacağı, özellikle Atatürk'e atfedilmiş özdeyişlerin ona ait olup olmadığı ve hangi bağlamla ilişkisi olduğu konusunda şüphe duyulmadan bir seçim yapmayı zorlaştırmıştır. Attila İlhan'a "Hangi Atatürk" sorusunu sorduran (İlhan, 1981), "Ama Hangi Atatürk" sorusuyla daha kapsamlı bir şekilde cevap arayan Taha Akyol'un yapmaya çalıştığının bu seçimin zorluklarıyla ilişkili olduğu söylenebilir.

Akyol'un "Bir bütün olarak ele aldığımızda, bir bütün olarak incelediğimizde tarihin hangi devrelerini nasıl geçtiğimizi görürüz. Atatürk'ün muazzam siyasi esnekliğini görürüz. Bugün tarihin hangi evresinden geçmekte olduğumuzu, daha ne gibi evrelerden geçebileceğimizi düşünürüz. Politikada ideolojik şablonların değil, belli ilkeler çerçevesinde, pragmatizmin geçerli olduğunu anlarız" (Akyol, 2008: 552) şeklindeki ifadelerinden anlaşılacağı üzere yazar eserinde Atatürkçülük ideolojisiyle kurgulanan Atatürk hakkında yeni bir yorum denemesi yapmıştır. Cumhuriyet'in yüzüncü yılında yayımlanan ve bugüne kadar yazılmış en kapsamlı Atatürk biyografisi ise Şükrü Hanioğlu'na aittir (Hanioğlu, 2023). Hanioğlu, eserinde Atatürk hakkında yazılan metinlerde rastlanılan farklı yorumlar ve bunların nedenleri üzerine ayrıntılı şekilde bilgi vermiştir. Atatürk'ün entelektüel biyografisini konu edinen eserdeki analitik metot ve derinlik, Atatürk'ün okuduğu kitapların bibliyografik kaydını vererek sayısal çokluk vurgusunu sloganik bir şekilde sunan Atatürk başlığı altında yazılmış metinlerle kıyaslandığında hemen fark edilebilecek özelliktir. Hanioğlu'nun eseri onun askeri safahatı, kimliği ve politik alana yansıyan görünümü ve özel hayatının mahrem yanları dışında Atatürk hakkındaki birçok sorunun cevabının bulunabileceği nitelikte bir biyografi inşa etmiştir. Atatürk hakkında oluşan yüzyıllık bibliyografik veriye bakıldığında her mesleğin, her ideolojinin daha doğrusu toplumun her kesiminin kendisine uygun bir Atatürk profili oluşturma girişiminin izlerini bulmak mümkündür. Atatürk'ün;

³ İsmet Giritli tarafından yazılan Atatürk Araştırma Merkezi'nin yayımladığı Atatürkçülük İdeolojisi adlı kitap buna örnek verilebilir. (Ankara 1988)

kurucu, kahraman, koruyucu, kurtarıcı kimliğiyle oluşan kültün toplumun bütün kesimlerinde farklı şekilde olsa da etkili olması ve anlam bulması, O'nu günümüzde ve gelecekte yaşatabilecek imkânı sunmaktadır.

2. BİR HAYAT MEMAT MESELESİ OLARAK MUASIR MEDENİYET SEVİYESİNE ULAŞMAK

Atatürk'ün zafere giden yolda Türk Ordusu'na ilk gösterdiği hedef Akdeniz'di. Türk Ordusu'nun bu hedefe ulaşması birtakım muharebelerin sonucunda kazanılan büyük zaferle oldu. O'nun gösterdiği hedefe ulaşılması askeri zaferin yanı sıra savaşı sonlandıran siyasi zaferi doğurdu. Ancak O, farklı alanlarda daha kapsamlı bir savaşı sürdürmeye kararlıydı. "Memleket behemehâl "medeni, asri, müteceddit" olmak zorundaydı. Geçmişin teceddüt adıyla yapılan reformlarını yeterli görmüyordu (Gökbilgin, 1972: 8). Yürütülecek yeni savaşın hedefi belliydi, ancak mevcut şartlara bakıldığında hedefe varılması için çok cepheli bir mücadele yürütülmesi gerekiyordu. Muasır medeniyet seviyesinin üzerine çıkmak olarak gösterdiği yeni hedefe ulaşmak oldukça zor ve kısa vadeli bir mücadeleyle mümkün görünmüyordu. Saltanatın kaldırılması ve Cumhuriyet'in ilanı mücadelenin siyasal iktidar alanındaki başlangıcıydı. Cumhuriyet'in ilk on yılında yapılan reformların esas amacı Türk milletini, ölüm kalım meselesi olarak görülün muasır medeniyet seviyesine çıkarmak hedefiyle ilişkiliydi (Çaycı, 1988: 1105-1118). Muasır medeniyet fikri Tanzimat'tan bu yana Türk aydınının zihnini meşgul etmiş, reformlarıyla öne çıkan sultanlar ve devlet adamları bu medeniyetin özellikle gelişmişlik göstergeleri olan tekniğini ve modern kurumlarını alma yönünde çaba sarf etmişlerdi. Gösterilen çaba ve yeniliklere karşı zaman zaman doğan tepki düşünsel düzeyde olmuş, örgütlü bir karşı koyma biçimine dönüşen örneklerle pek az rastlanılmıştı. Düşünsel düzeydeki tepkiler ise günümüze miras kalan Batı karşıtı düşüncelerin temelini oluşturmuştur.

Cumhuriyet döneminde Batılılaşma yönündeki reformlara muhalefet çoğunlukla kırsal kökenli geleneksel dini ve toplumsal tabandan geldi. Çok partili sisteme geçişle birlikte Batılılaşma karşıtı söylem kamuoyunda siyasal parti ve dernekler vasıtasıyla demokratik deneyimler üzerinden sürdürüldü. İsyan şeklinde görülen tepki ise kırsal alanda bölgesel ve geleneksel aidiyetlerle organize olmuş toplulukların ürünüydü. Muasır medeniyete ulaşmak bir hedef

olsa da bu medeniyet karşısındaki tutum, Cumhuriyet'in bir bakıma iki kutsal metni olarak değerlendirebileceğimiz Onuncu Yıl Nutku'nun muasır medeniyet vurgusu ve İstiklâl Marşı'nın tek dişi canavarının ortaya koyduğu çelişkide görüleceği üzere söylem düzeyinde ortaya çıktı; fakat siyasal ve toplumsal gerilime dönüşme biçiminde demokratik temsilde tezahür etmenin yanı sıra gizli yapıların motivasyonunu oluşturdu. Söylem düzeyinde yaşanan medeniyet çelişkisi bir anlamda Doğu-Batı arasında kalmış toplumların Daryush Shayegan'ın deyimiyle "yaralı bilince"⁴ dönüşen zihnini göstermektedir.

Atatürkçülük düşüncesi ve inkılapları çok sayıda popüler ve ideolojik yayına ve az sayıda nitelikli akademik incelemenin konusu olduğu daha önce belirtilmişti. Akademik düzeyde yorum ve inceleme yapanların öne çıkan isimlerinden birisi Tarık Zafer Tunaya'dır. Tunaya'ya göre medeniyet fikri Atatürkçü düşüncenin üzerine bir yumak gibi sarılmış ana fikirdir. Siyasal ve toplumsal anlamda her türlü ilerlemenin yolu medenileşmektir. Medeniyet nitelikleri bakımından iki şekilde değerlendirilmelidir. Birincisi; hiçbir medeniyet tek bir dinin, bir milletin eseri değildir ve tüm insanlığın katkıda bulunduğu ve katılması gerekli bir çabanın ürünüdür. İkinci değerlendirme ise hâkim medeniyetin Batı medeniyeti olduğu, ondan üstün, ona rakip, ona karşı koyacak başka bir medeniyet olmadığı şeklindedir. Dolayısıyla ikinci bir tercih şansı bulunmadığından Batılı olmak tek şart haline gelmiştir. Batı terimi burada coğrafi anlamda ve sadece Batı hayranlığıyla oluşmuş bir taklit veya fantezi olarak kullanılmamıştır. 20. yüzyılın bilimsel ve teknolojik gelişmelerinin zirvesini yaşayan Batı insanı gibi Türk insanının haysiyetini, şerefini toplumsal ve milli varlığını yabancı hâkim güçlerin baskısı altında olmadan özgürlükçü bir düzen içinde geliştirmenin imkânlarına kavuşması elzemdir. Batıya rağmen Batılılaşmanın tercih edilmesi bundan dolayıdır (Tunaya, 1981: 110-111; 1972: 88). Atatürk'ün medeniyet anlayışı üzerine yazarlar Tunaya ile benzer kanaatleri tıpkı onun gibi Atatürk'ün çeşitli konuşmalarında dile getirdiği görüşlerden yola çıkarak paylaşılmaktadırlar. Benzer kanaatleri çok sayıda kaynak kullanarak tekrar eden Hanioglu, yukarıda adı geçen eserinde Atatürk ve medeniyet konusunu geniş kapsamlı bir şekilde işlemiştir (Hanioglu, 2023: 651-673).

⁴ Bu kavram, İranlı düşünür Darhush Shayegan'ın aynı adlı kitabından alıntılanmıştır. Çeviren: Haldun Bayrı, Metis Yayınları, İstanbul 1991

Atatürk Cumhuriyet'in ilanından yıllar önce 1918'de Karslbad hatıralarında medeniyete ilişkin yazdığı notlarında radikal bakış açısını göstermişti. Hatıratı geçen "Benim elime büyük bir salahiyet ve kudret geçerse ben hayatı içtimaiyemizde arzu edilen inkılabı bir anda bir "coup" ile tatbik edeceğimi zannederim. Zira ben bazıları gibi efkârı avamın efkârı ulemanın yavaş yavaş benim tasavvuratım derecesinde tasavvur ve tefekkür etmeye alıştırmak suretiyle bu işin yapılabilceğini kabul etmiyor ve böyle harekete karşı ruhum isyan ediyor. Neden bu kadar senelik tahsil-i aliyi gördükten sonra hayatı medeniyeye ve içtimaiyeyi tetkik ve hürriyeti tezevvük için sarfı hayat ve evkat ettikten sonra avam mertebesine ineyim ben onlar gibi değil onlar benim gibi olsunlar. Mamafih bu meselede şayanı tetkik bazı noktalar var. Bunları iyice takarrür ettirmeden işe başlamak hata olur." (İnan, 1983: 43) şeklindeki ifadeleri Atatürk'ün Cumhuriyet'in ilanı ve bazıları kendisinden önce yapılanlardan oldukça radikal nitelikteki inkılaplara giden süreçte attığı temkinli adımların stratejisiyle uyumlu taktiksel yönünü göstermektedir. Onun sonraki yıllarda düşünsel çelişkilerine örnek olarak yorumlanan söylem ve politikaları belirli bir hedefe ulaşmak için mevcut şartları dikkate alan durum muhakemesiyle ortaya koyduğu rasyonel bir tutumdur.

Atatürk'ün Karslbad notlarındaki yazdığı ifadeler onun muasır medeniyetle ilgili kesin kabullerinin Cumhuriyet'ten önceki yıllarda zihninde oluştuğunu göstermektedir. Ancak yüzyıldır süren medeniyet bunalımının açıklığa kavuşması için yapılacak tercihte halkı ikna edecek söylemin politik ve didaktik kurgusu zor olmasa da aydınlara sunulacak argümanların entelektüel ve bilimsel niteliği olması gerekiyordu. Bu ise o kadar kolay görünmüyordu. Türkçülüğü esas alan Atatürk'ün Türklük ve Batı Medeniyeti arasındaki bütünlüğü kurgulama ve Türkçülerin bir kısmını ikna konusunda sıkıntı yaşanabilirdi. Öncelikle söylem düzeyinde mutlak hedef olarak gösterdiği Batı Medeniyetiyle bütünleşme yolundaki adımlar uygun zaman geldikçe atılacak bunun önünde engel olarak görülen geleneksel kurumlar sırası geldikçe kaldırılacaktı. Geleneksel kurumların kaldırılmasının yaratacağı buhranın toplumsal travma yaratacağı gibi özellikle pozitivizmin, uzak aydınlar arasında felsefi arka planı sistematik hale getirilmemiş reformlarla birdenbire karşılaşılması zihinlerde boşluk doğuracaktı. Mevcut durumun muasır medeniyete entegrasyonu ile yaşayacağı çatışmadan uzaklaşmak ve muasır medeniyetle akrabalık kurmak için ilk çağlara uzanan tarih sahiplenilebilecek bir alan sunuyordu. Dil ve tarih alanında yapılan inkılaplarla bu alana sahip çıkıldı

ve geçmiş medeniyetlerin Türkleştirilmesi yoluna gidildi. Böylece bütün uygarlık serüveninin başlangıcında Türklerin öncü rolüne dikkat çekecek tarih anlayışına uygun metinler oluşturuldu. Popüler tarih, popüler edebiyat ve ders kitapları vasıtasıyla bu anlayış yaygınlaştırıldı. Bugün dahi bu anlayışla oluşan tarih bilgisinin izlerine şahit olmak mümkündür. Türk Tarih Kurumu ve Türk Dil Kurumu gibi kurumlar, kuruluşlarının ilk döneminde en eski uygarlıkların kurucusunun Türkler olduğu iddiasının tez olarak sunulduğu Türk Tarih Tezi'ne uygun bilgi üretiminin üretimi ve yaygınlaştırılmasında etkin oldular. Bu üretimin Batı Medeniyetinin kendi dışında kalan kültürleri tahkiri karşısında bir savunma biçimi olarak kullanıldığı şeklinde tarihçiler arasında genel kabul bulunmaktadır.

3. EĞİTİM ORDUSU VE CEHALETLE SAVAŞ

18. yüzyılın ikinci yarısında başlayan modern dünyadaki gelişmelere uygun öğrenim görmüş insan kaynağı yetiştirmek maksadıyla açılan, kapanan, ıslah edilen ilköğretim, orta öğretim ve yüksekokul fikri ve kurumsallaşması Cumhuriyet Dönemine önceden temelleri atılmış bir miras bırakmıştı. Bu mirasın bir parçası olan eğitim sorunu, yeni rejimle uyumlu bir şekilde geçmiştekinden farklı seküler düşüncenin hâkimiyetinde çözülmeye çalışılacaktı. Siyasal ve toplumsal hayatın bütün kurumlarına yönelik yapılan inkılapların belirlenen hedeflere ulaşabilmesi için reform yapılması gereken öncelikli alan her yönü ve kademesiyle eğitim-öğretimin yenilenmesiydi. Türkiye'de modern eğitimle ilgili adımların tarihsel temellerini 18. yüzyıl mühendishanelerine kadar götürmek genel eğilimdir. Bütün 19. yüzyıl boyunca bu yönde çabalar dikkat çekmektedir. Özellikle bu yüzyılın son çeyreği ve 20. yüzyılın ilk çeyreğinde modern eğitimin kurumsallaşması, yaygınlaştırılmasının yanı sıra düşünsel anlamda da dikkat çeken gelişmeler olmuştur (Unat, 1964: 17-119). Eğitim sorunu Türkiye'nin iki yüzyıldır yaşadığı bir zaaf alanıdır. Günümüzde dahi halk arasında sıkça dile getirilen güncel sorunların çözümü eğitim seviyesiyle ilişkilendirilir. Bundan dolayı Türkiye'nin sorunlarının çözümü için sunulan reçete olarak eğitim karşımıza kurtarıcı olarak çıkarken aynı zamanda kendisi bir başka soruna dönüşmüştür. Bunun nedenleri ayrıca üzerinde durulmaya değer bir konudur.

Atatürk, modern eğitim süreçlerinden geçmiş akıl ve bilimi öne çıkaran pozitivist düşüncüyü benimsemiş, birey ve toplum idealini gerçekleştirme

konusunda Cumhuriyet'in kuruluşunda yanında aktif bir şekilde bulunan kadroyla hemfikirdi. Geçen yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren 1920'li yılların başına kadar sürdürülen çabalar modern eğitimi yaygınlaştırmaya çalışırken geleneksel eğitim kurumlarının modernizasyonu veya toplumsal etki alanından çıkarılması konusunda gereken adımlar atlamamıştı (Turan, 1972: 79-83). Atatürk, 1922'de öğretmenlere yaptığı bir konuşmada "Hanımlar, Beyler! Ordularımızın ihraz ettiği zafer, sizin ve sizin ordularınızın zaferi için yalnız zemin hazırladı." (Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, 1952: 46) diyerek öğretmenleri eğitim ordusu olarak tanımlıyordu. Cumhuriyet'in eğitim politikasını kendisinden önce yapılmayan radikal reformlarla gösteren Atatürk, bu bağlamda ilk icraatını 1924'de Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile yapmıştır. Tevhid-i Tedrisat Kanunu eğitimi bir tek merkeze bağlarken eğitimin seküler niteliğini öne çıkardı. Bu kanunlaştırma girişimi mevcut eğitim problemlerini çözmek ve yeni rejime uygun hale getirmek düşüncesiyle yapıldı (Turan, 1972: 83-84). Ancak ülke nüfusu ve dönemin maarif organizasyonu dikkat alındığında görünen manzara bu kanunun işlevsel hale gelmesi ve toplumsal bir karşılık bulması için atılması gereken yeni somut adımları işaret ediyordu.

1923-1924 öğretim yılında Türkiye'de 72 ortaokul, bu okullarda görevli 796 öğretmen ve eğitim gören 5.905 öğrenci bulunuyordu. 1937-1938 öğretim yılında okul sayısı 140'a, öğretmen sayısı 2.840'a ve öğrenci sayısı 74.107'ye çıkmıştı. Lise sayısı ise 23'ten 68'e çıkmıştı. Çünkü Cumhuriyet ilan edildiği sırada ülke genelinde ilkokul çağındaki çocukların büyük çoğunluğu okula gidemiyordu. Okuryazar oranı %10 civarındaydı. Yeterli mali kaynağın olmaması öğretmen, bina, araç-gereç tedarik ve teminini güçleştirmişti. Kız çocuklarının okula gönderilip gönderilmemesi ise geleneksel toplum yapısıyla doğrudan ilişkiliydi. Şehir merkezlerindeki öğretmen okullarından mezun olanlar köylerde öğretmenlik yapma konusunda çekimserdiler. Bundan dolayı köy okullarında öğretmenlik yapacaklara köye kolay uyum sağlayacak öğretmen okulu modelleri denendi. Köy Muallim Mektepleri, Köy Eğitim Kursları, Köy Öğretmen Okulları ve 1940'lı yıllarda açılıp sonraki yıllarda tartışılan uygulamalardan olan Köy Enstitüleri bu modelin ürünüydüler (Öztürk, 2024).

Milli eğitim politikaları zaman içinde ürünlerini vermeye başladı. 1923-1924 öğretim yılında 4.894 olan ilkokul sayısı 1937-1938 öğretim yılında 6.700'ye, öğretmen sayısı 10.238'den 15.775'ye, öğrenci sayısı ise 341.941'den 764.691'ya

çıktı. Öğrenci sayısında büyük oranda artış olmuştu. Dikkat çeken bu gelişmeye rağmen Atatürk öldüğünde Türkiye'deki mevcut 40.000 civarındaki köyün %83'ünde okul yoktu (Öztürk, 2024). Okuryazar oranını artırmak için 1927-1928 yıllarında halk dershanelerinde 60 binden fazla kişi okuma-yazma öğrendi. Okuma yazma oranının artışında etkili olacağı düşünülen Latin Harflerinin kabulü eğitim sorununu çözmeye yönelik olarak yapılmış radikal reformların en önemlisiydi. 1928'de kabul edilen yeni alfabenin yaygınlaştırılması için millet mektepleri açıldı. Bu mektepler sayesinde 1927'de yılında %10,5 olan okuryazarlık oranı 1935'e gelindiği zaman %20,4'e kadar yükselmişti (Koraltürk, 2023: 48). Okuryazarlığın artışı nitelikli insana duyulan ihtiyacı karşılamak için ancak ilk basamaktı. Memleketin teknik ve mesleki okullardan yetişmiş gelişmekte olan istihdam alanlarına yönelik nitelikli insan ihtiyacı her geçen gün artıyordu. 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra hız kazanan meslek ve teknik okul gelişiminin artırılması için yeni adımlar atıldı. Böylece hem ülke ekonomisinin ihtiyaç duyduğu nitelikli iş gücü elde edilecek ve insanlar bir meslek sahibi olabileceklerdi. Maarif Vekili Mustafa Necati dönemi bu türden eğitim için yeni fırsatlara kapı açtı. 1926 yılından itibaren Avrupa ve ABD'den uzmanlar/heyetler getirilerek, ülkenin ihtiyaçları ve mevcut eğitim sistemi inceleme altına alındı. Uzman raporlarına bağlı olarak Ankara'da bir Kız Meslek Öğretmen Okulu (1934) ile Erkek Meslek Öğretmen Okulu (1937) açıldı. Bunların açılmasından önce Batı ülkelerine çok sayıda öğretmen yetiştirmek için öğrenci gönderildi (Öztürk, 2024).

Batı Medeniyetini temsil eden ülkelerdeki önemli gelişmişlik göstergelerinin başında yükseköğretim kurumları ve üniversiteler gelmektedir. Cumhuriyet Dönemi'nde, Osmanlı Dönemi'nden kalma kurumlar dönemin şartlarına uygun bir şekilde modernize edildi ve yeni kurumlar açıldı. Çeşitli yükseköğretim kurumlarının mevcudiyeti ve yenilerini açma girişimleri olsa da yükseköğretimin merkezini oluşturan Batıdaki üniversitelerin benzeri işlevi gören Darülfünun'un ıslah edilmesi veya tamamıyla yeni bir kurumun ortaya çıkması şarttı. Darülfünun'un ıslahı ve üzerindeki tartışmalar geçmiş yıllardan beri süregeliyordu. Birbiri ardına gelen inkılapların yerleşmesi ve yürütülmesi inkılaplarla uyumlu bireyleri ve bu bireyleri yetiştirecek insanların medeni ülkelerde olduğu gibi yükseköğretimden geçmesini gerektiriyordu. Cumhuriyet'in ilk yıllarında yükseköğretimde düzenlemeler bu ihtiyacı karşılayacak radikal reformları içermiyordu.

İstanbul Darülfünununda 1919 yılında yapılan düzenlemelerle hukuk, tıp, edebiyat ve fen fakültelerinden oluşan bir üniversite ortaya çıkmıştı. Darülfünun dışında başka Mekteb-i Mülkiye, Sanayi-i Nefise Mektebi, Mühendis Mekteb-i Âlisi, Hamidiye Ticaret Mektebi, Orman Mekteb-i Âlisi, Yüksek Ziraat Mektebi, Baytar Mekteb-i Âlisi birer yükseköğretim kurumu olarak Osmanlı döneminden miras kalmıştı. Ayrıca askeri yükseköğretim kurumları bunlara eklenebilir. 1933 yılında Darülfünun, İstanbul Üniversitesi adıyla yeniden yapılandırıldı. Ankara başkent olmuştu, fakat medeni ülkelerdeki başkentlerin ortak özelliği olan yükseköğretim kurumları açısından onlarla bir benzerlik göstermiyordu. Ankara’da bir üniversite kurma fikri Millî Mücadele yıllarında ortaya çıkmıştı, ancak 1930’lu yıllarda açılan fakülte ve enstitüler bu fikri sahada görünür kılabildi. 1925 yılında Ankara Adliye Hukuk Mektebi daha sonra Hukuk Fakültesi’ne dönüştürüldü. Konya’da açılan Orta Muallim Mektebi Gazi Orta Muallim Mektebi adıyla 1927’de Ankara’ya taşındı. Tarih ve dil alanındaki çalışmalar ve kurumsallaşmanın meyveleri yükseköğretimde de kendini gösterdi ve 1935 yılında Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi kuruldu. 1933 yılında Ankara’da Yüksek Ziraat Enstitüsü açıldı ve İstanbul’daki Yüksek Orman Mektebi, Orman Fakültesi olarak Yüksek Ziraat Enstitüsü’ne bağlandı. 1936-1937 öğretim yılında İstanbul’daki Mülkiye Mektebi, Siyasal Bilgiler Okulu adıyla Ankara’ya nakledildi (Öztürk, 2024). Ankara’daki yükseköğretim okullarının bir üniversite bünyesinde toplanması ancak 1946 yılında oldu. Atatürk’ün doğu da bir üniversite kurma hayali ise ölümünden çok sonra Atatürk Üniversitesi’nin kuruluşuyla gerçekleştirilebildi.

4. İKTİSADİ KALKINMA MÜCADELESİ

Atatürk, 1923’te İzmir İktisat Kongresi’nin açılışında yaptığı konuşmada iktisadi kalkınmanın ülke için önemini zafer metaforu kullanarak anlamlandırmıştır. Atatürk’e göre siyasi ve askeri zaferler ne kadar büyük olursa olsunlar ancak iktisadi zaferle tamamlanabilir ve kalıcı olabilirlerdi. “Efendiler bu kadar verimli ve bu kadar kuvvetli olan yeni hükûmetimizin, düşmansız kalacağını saymak doğru değildir. Bu güzel temellerin bile içine bomba koyarak onu yıkmaya çalışanlar olacaktır. Onun hayatına, ilerlemesine karşı suikastlar düzenlemeye girişecekler bulunacaktır. Bütün bunlara karşı en kuvvetli silâhımız ekonomideki genişlik, dayanıklılık ve başarımız olacaktır.” diye konuşmasına devam etmişti. Onun hedef gösterdiği muasır medeniyet seviyesinin en cazip göstergesi müreffeh bir toplum

olmaktı. Bu da ancak iktisadi kalkınmayı öncelikli plana çıkarmakla olabilirdi. Eğitimin organizasyonu ve zihinsel dönüşüm ancak mevcut kaynakların doğru kullanımı ve onların milletin hizmetine sunulması sayesinde müreffeh bir toplum oluşabilirdi. Türk tarihindeki yükseliş ve çöküşlerin esas nedene iktisadi anlamdaki güç kaybıyla ilişkiliydi (Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, 1952: 107).

Cumhuriyet kurulduğunda ülke ekonomisi yarı bağımlı haldeydi. Yaklaşık on yıldır süren savaş ülkenin mali kaynaklarını eritmiş iç ve dış borç miktarı mevcut mali kaynaklarla karşılanamaz hale gelmişti. Genç erkek nüfus azalmıştı. Bunların arasında nitelikli iş gücüne sahip olanlarda vardı. 1920’li yıllarda yaklaşık 13.500 civarında olan nüfusun %85’i kırsal alanda yaşamaktaydı. Mevcut iktisadi düzenin ana kaynağının tarımsal faaliyetlere dayanması nüfusun büyük çoğunluğunun kırsal alanda ve geleneksel toplum yapısına bağlı olarak yaşamasından kaynaklıydı. Her ne kadar nüfusun büyük çoğunluğu tarımla iştigal etse bile ülke arazisi ile nüfus arasındaki büyük fark ile tarımın geleneksel usul ve araçlarla yapılması toprak kullanımını düşük seviyelerde tutmuştu. Ziraat yapılan alanlar ziraata uygun alanların çok azını oluşturuyordu. Bunlar da %90 oranında tahıla dayalı ekimin yapıldığı yerlerdi. Köylüyü ağır yük altında tutan aşar vergisinin kaldırılması Cumhuriyet’in tarıma dönük dikkat çeken ilk adımlarından oldu. Ancak aşar vergisinin kaldırılmasıyla doğan boşluk devlet hizmetlerinin yürütülmesine yansdı. Aşarın yerine devlet hizmetleriyle ilgili dolaylı vergiler getirildi. 1927’de yapılan tarım sayımından Türkiye yüzölçümünün anca %4,86’sının ekildiği anlaşılmaktadır. Aşar gibi Osmanlı Dönemi’nin geleneksel vergilerinden olan ağnam vergisinde yeni düzenleme yapıldı. Topraksız köylü ve göçmenlere toprak dağıtıldı (Avcı, 2024).

Atatürk’ün hedef olarak gösterdiği muasır medeniyet seviyesine ulaşmak için ilk öncelik olarak gösterdiği iktisadi kalkınma yönündeki çabası yaşadığı dönem ve sonraki uzun yıllar talihsizliklerle karşı karşıya kalmıştır. 1929 yılına kadar, dış ticaret, gümrükler ve dış ödemelerde Lozan Antlaşması şartları nedeniyle tam bir hâkimiyet sağlanamamıştı. Devletin döviz kaynakları oldukça sınırlıydı, dış ticaret hacmi düşük, lüks tüketim maddeleri ithalatı ise zengin sınıflar içindi. Gelişmiş Avrupa sanayi karşısında savunmasız durumda olan ekonomik faaliyetlerin gelişmesi için devletin müdahalesi dışında bir çare mümkün görünmüyordu. Bu şartlar altında özel teşebbüsün ayakta kalabilmesi güçtü. 1929’da yaşanan Dünya

Ekonomik Buhranı ilkel metotlarla sürdürülen zirai faaliyetlerin durumunu iyice kötüye götürmüştü. Çiftçiye çökerten bu durum tarıma dayalı dış ticaret hacmini büyük ölçüde daralttı. Avrupa'da esen savaş rüzgârları savunma alanındaki ihtiyacı gün yüzüne çıkardı. Yerli harp sanayini geliştirmek ve savunmayı güçlendirmek için bazı askeri fabrikaların kurulması yönünde adımlar atıldı. Savaşa girilme de II. Dünya Savaşı Türkiye'yi ağır şartlar altında yaşamaya mecbur etmişti. Savaş, fiziki olmasa da ekonomik etkileriyle bütün topluma yansyordu. Her an savaşa girecekmiş gibi hazır olması gereken bir ordunun ayakta tutulması için ekonomik durumun iyi olması gerekiyordu. Dış ticaretin daralmış olması yatırımların önünün kapalı olması modern araç ve gereçlerin kullanımının yanı sıra mevcutların yenilenmesini dahi engellemiştir (Koraltürk, 2023: 56-61). Mevcut durum ve yaşanan her türlü sıkıntıya rağmen iktisadi faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli ulaşım alt yapısı yönünde çalışmalar devam etmiştir. Bu açıdan demiryolu yapımına öncelik verilmiş, yabancı şirketlerin elinde bulunan demiryolları millileştirilmiştir. Cumhuriyet ilan edildiğinde mevcut 4.177 km'lik demir yollarına on dört yılda kamu kaynağı kullanılarak 3.302 km. yeni demir yolu eklenmiştir. Böylece Anadolu'daki bütün bölgeleri birbirine bağlayacak ulaşım hattı kurulmuş ve yeni kurulması düşünülen hatların planlamaları yapılmıştır (Avcı, 2024)

SONUÇ

Cumhuriyet'in yüzüncü yıldönümünde yüzyıllık Cumhuriyet'in Atatürk'ün Türk milletine hedef gösterdiği muasır medeniyet seviyesine ulaşıp ulaşılmadığı konusunda herhangi bir karşılaştırma yapmanın anlamsızlığı Cumhuriyet'in ilk on beş yılındaki somut örneklerle Türk savunma sanayinin bugünkü durumu üzerinden yüzeysel bir bakışla anlaşılabilir. İktisadi gelişmişlik açısından birçok sayısal örnek sunmak mümkündür. Şirketleşme, bankacılık, sanayi ürünleri, otomotiv, alt yapı, ulaşım, ithalat-ihracat, pazar alanı, istihdam kapasitesi ve nitelikli iş gücü vs konusunda istatistiki veriler yaklaşık yedi katı artan ülke nüfusu ile birlikte değerlendirildiğinde mevcut gelişmenin nicelik ve niteliği somut olarak görülebilecektir. Eğitim açısından bakıldığında; yaklaşık %10'u bulan okuma yazma oranıyla okuryazarlığın medeni toplumlarla kıyaslanması mümkün olmayacak görünümünden toplumun %97'sinin okuryazar olduğu bir döneme gelinmiş bulunuyor. Okul araç ve gereçleri, diplomalı insan sayısı ise bu gelişmeyi tamamlayan görünümeler arasındadır. Cumhuriyet ilan edildiğinde

bir tek üniversitenin bulunduğu Türkiye’de günümüzde üniversite sayısı iki yüzü aşmıştır. İki haneli rakamlarla ifade edilen öğrenci sayısı ise yaklaşık yedi milyonla Türkiye’yi Avrupa’nın en fazla üniversite yabancı öğrencisi bulunan ülkesi haline getirmiştir. Yurtdışından Türkiye’ye üniversite öğrenimine gelen öğrenci sayısı ise üç yüz bini bulmuştur. Sayısal çokluk beraberinde birçok kurumsal ve istihdam imkânının da görüntüsüdür. Nicelik olarak çokluğun nitelik olarak yansımaları ise ayrı bir konudur.

Makalemizde Atatürk’ün bizzat bir ideolojik sistem sunmasından ziyade dönemin ülke gerçeğini göz önünde bulundurarak mevcut yoksunluğun üstesinden gelebilmek için moral ve motivasyonu işlevsel bir yöntem olarak benimsediği buna göre söylemlerini belirlediği ve politikalar izlediği argümanı vurgulanmak istenmiştir. Bu argümanın özgün olmadığını birçok eserde kullanıldığını belirtmemiz gerekmektedir. Kemalizm veya Atatürkçülük olarak adlandırılan düşüncenin sofistike niteliği makalenin dışında tutulmuştur. Yüzyıllık süreçte siyasal ve toplumsal hayatın tasarımı ve buna uygun bilgi üretimini şekillendirmesi ve özellikle tarihsel sürecin anlamlandırılmasında Atatürkçülük ideolojisinin ne derece etkili olduğu konusu da dışarıda bırakılanlar arasındadır. Ancak, Atatürk’ün düşüncelerinin bağlamı ve tarihselliğinden kopuk bir söyleme dönüşmüş halinin eğitim programları üzerinden bu toplumun bütün bireylerini düşünsel ve duygusal düzeyde etkilediği aşîkârdır. Bu kavramlar çerçevesinde negatif politik tutum benimseyenler olduğu gibi Atatürk’ün ve Cumhuriyet ideallerinin dinamik felsefesiyle uyuşmayan dogmaya çevrilmiş halini de görmek mümkündür. Onun inkılapçılık ilkesinin arka planında yatan düşünce her türlü dogmanın reddini gerektirmekte, değişimi şartlara göre dinamik tutmayı öngörmektedir. Atatürk’ün gelecek kurgusu söylem ve eylem olarak ilerlemeye odaklanmıştır. Bununla birlikte Atatürk’ü sadece kendi bakış açılarına göre yorumlayan bazı kesimlerin Türkiye’deki gelişmeleri görmezlikten gelip ülkenin sürekli geriye gittiği şeklinde yorumlarını politik söyleme dönüştürmelerine rastlanmaktadır. Bu bağlamda en basit adli vakalarda dahi irtica kavramını kullanmaları, ayrıca bir paradoksu göstermekte ve vehme dayalı çatışmaları sürekli kılmaktadır. Medeniyet konusuna gelince; Batılılaşma karşıtı fikirleri savunanların da Cumhuriyet’in yüzüncü yıldönümünde artık Batıya rağmen Batılılaşmanın özellikle eğitim, kültür ve ekonomik hayat üzerindeki etkisinden kurtulamadıkları bir süreç yaşadıkları anlaşılmaktadır. Batılılaşma karşıtlığı marjinal gruplar dışında toplumun muhafazakâr kesimlerinde

dahi politik söylemin ötesine geçmemekte, ancak zaman zaman suni tartışmalarla sosyal medya ve medya üzerinden tarafgirlik gösterimi şeklinde yaşamaktadır.

Son olarak söylemek istediğimiz; yukarıda bahsi geçen Atatürk konusundaki binlerce yayın arasında nispeten akademik nitelikleri öne çıkan eserlerde izine pek rastlamadığımız bir konuyu vurgulamaktır. Kuşağının öne çıkan meslektaşlarının politikayla ve politik aktörlerle yakınlıkları veya Enver Paşa örneğinde olduğu gibi doğrudan politik aktör olmaları onların siyasal alanın yönetimi konusundaki tecrübelerini oluşturmuştur. Asker ve güncel politika ilişkisinin komutanın liderliği ve komutasında mesleki profesyonellik açısından ne şekilde etki oluşturduğu incelemeye değer bir konudur. Ancak Millî Mücadele'nin liderliğine kadar Atatürk'ün politik tecrübesi devlet adamı olarak bir askerde olması gereken kadardır. Yaverlik, ataşelik gibi görevler ona ulusal ve uluslararası düzeyde muharipliğinin dışında bir misyon yüklemiştir. Pekâlâ, bu misyonu sürdürürken belirli tecrübe elde etmiş olması mümkündür. Atatürk'ün Millî Mücadele önderliği askeri organizasyondan ziyade meclisi öne çıkarması duruma göre komutan ve sivil olarak sorumluluk alabilmesi savaşın bitmesi sonrasında sivil alanda hâkimiyet kurmasının gerekçeleri konusunda cevaplar bulunabilir. Ancak, Onun Meclis Hükümeti yılları, diplomatik ilişkilerin yönetimi ve Cumhuriyet'in ilanı sonrasında politik alana mutlak lider olarak hâkimiyetinin arka planını oluşturan tecrübenin dayanak noktası nedir? Mustafa Kemal siyasal ve toplumsal alanda radikal nitelikte ve büyük tepkiler gösterilme ihtimali olan inkılapları hangi tecrübe ve irade ile uygulama alanına aktarabilmiştir. Onun entelektüel kimliği, siyasi liderliğini deha üzerinden açıklamak başarılı politik hâkimiyetini açıklamak için yeterli midir? Daha doğrusu soruları biraz daha çoğaltarak açıklık getirebiliriz. Atatürkçüler için “O eşsiz ve benzersizdir”; ancak bu açıklama ulusal bir lidere övgü niteliğinin dışında bir derinliğe sahip değildir; ulusal düzeyde kabul edilebilir. Bir diğer soru onun belki övgünün dışında benzeri olmadığı konusunda somut bir örnek olabilir; çağdaş dünyada imparatorluk mirasına sahip ve köklü tarihi geçmişi olan bir ülkenin bu ağırlığına rağmen bir asker tarafından radikal siyasi ve kültürel reformlarla dönüştürülmesinin bir başka örneği var mıdır? Cumhuriyet'in ilanına kadar yakın arkadaşları dışında fikirleri konusunda bir bilgi ve kapsamlı reformlar yapması için sistematik bir yaklaşımı olduğunu sergilediği bir metin olmaksızın Atatürk'ün uygulamaya koyduğu inkılaplar konusundaki kararlılığını nasıl açıklayabiliriz. Buna Hanioglu örneğinde olduğu gibi entelektüel portresi üzerinden örnek verilebilir;

fakat düşüncelerini uygulamak istediğinde doğabilecek riskleri göz önünde bulundurarak izlediği strateji ve liderlik kudreti askerlik dışında mesleki bir tecrübe olmadan nasıl ortaya çıkmıştır? Bu sorunun cevabı onun askeri kimliğiyle ilişkilendirmek mümkün müdür? Onun seviyesinin üzerine çıkılmasını hedef olarak gösterdiği medeniyete ulaşmak için uyguladığı politikaların askeri liderliğinin siyasal alana yansımaları olarak vurgulamamız ve makalenin bazı alt başlıklarında savaş kavramının kullanılışı bu soruyla ilişkilidir. Bir hedef gösterilmesi ve eğitim örneğinde görüleceği üzere bu hedefe ulaşılması için bazı konuşmalarında savaş, zafer, ordu gibi benzetmelerde bulunması, bu yolda karşılaşılacak her türlü muhalif hareketi düşman algısıyla tanımlaması askeri stratejinin imkânlarını sivil alanda tesis ettiğinin göstergelerinden olabilir mi? Elbette etimolojik ve kullanım olarak askeri terminolojinin parçası olarak ortaya çıkan strateji kavramı ve stratejik yöntemin politik alanda sivil aktörler tarafından kullanılmasının birçok örneği bulunmaktadır. Bu makaleye başlamadan önce hareket noktamız onun liderliği ve inkılapları gerçekleşmesinde uyguladığı yöntemde askeri tecrübe ve mesleki kimliğinin yansımalarının izlerine dikkat çekmekti. Bu kısmen yapıldı. Ancak esas iddiamız onun fikirlerinin bir kısmı düşünsel düzeyde toplumsallık kazanmasa da ulaşılması gereken hedef olarak belirlenen muasır medeniyet seviyesine bugünkü somut örneklerden anlaşılabileceği üzere ulaşılmış olduğudur. “Türkiye Yüzyılı” sloganıyla ülkenin önüne konulan hedef bir bakıma muasır medeniyet seviyesinin üzerine çıkma idealinin yeni bir açılımı olarak görülebilir.

KAYNAKÇA

- Akyol, T. (2008). *Ama Hangi Atatürk*, İstanbul: Doğan Kitap.
- Anıtkabir. (2024). Anıtkabir Ziyaretçi Sayıları. Erişim Tarihi: 10.01.2024, https://www.anitkabir.tsk.tr/05_etkinlikler_duyurular/anitkabir_ziyaretci_sayilari.html.
- Avcı, O. (2024). Atatürk'ün Ekonomi Politikası, Erişim Tarihi: 10.01.2024, <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/ataturkun-ekonomi-politikasi/?pdf=3780>.
- ATAM. (2006). Atatürk'ün Söylev Ve Demeçleri I-III. Erişim Tarihi: 10.01.2024, <https://www.atam.gov.tr/wp-content/uploads/S%C3%96YLEV-ORJ%C4%B0NAL.pdf>.
- Carr, E. H. (2011). *Tarih Nedir?*. (15. Baskı). (M. G. Gürtürk, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınevi.
- Collingwood, R.G. (1996). *Bir Özyaşamöyküsü*, (A. N. Akbulut, Çev.) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Collingwood, R.G. (2013). *Tarih Tasarımı* (5. Basım). (K. Dinçer, Çev.) Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Çaycı, A. (1988). Atatürk'ün Uygarlık Anlayışı. *Belleten*, Cilt 52, Sayı 204, 1105-1118.
- Gökbilgin, T. (1972). *Türk Toplumunda Bir Kültür Devrimi Olarak Devrimcilik*. Atatürk Önderliğinde Kültür Devrimi kitabı içinde (ss. 7-12). Ankara: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları.
- Hanioğlu, Ş. (2023). *Atatürk Entelektüel Biyografi*, İstanbul: Bağlam Yayınları.
- İlhan, A. (1981). *Hangi Atatürk*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- İnan, A. (1983). *Mustafa Kemal Atatürk'ün Karlsbad Hatıraları*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Koraltürk, M. (2023). Bir Nesil Yetiştirmek- Bir Ulus Ekonomisi Yaratmak. *Atlas Tarih Özel Sayı*, 2023-01, 46-61.
- Öztürk, C. (2024). Atatürk Döneminde Eğitim-Öğretim. Erişim Tarihi: 10.01.2024,

<https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/ataturk-doneminde-egitim-ogretim/>.

Timur, T. (1968). *Türk Devrimi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Tunaya, T. Z. (1981). *Devrim Hareketleri. Atatürk ve Atatürkçülük kitabı içinde*, Ankara.

Tunaya, T. Z. (1972). *İdeolojik İhtilal*. Atatürk Önderliğinde Kültür Devrimi kitabı içinde (ss. 85-90). Ankara: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları.

Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü (1952). *Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri II*. Ankara: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları.

Turan, Ş. (1972). *Tevhidi Tedrisat*. Atatürk Önderliğinde Kültür Devrimi kitabı içinde (ss. 79-84). Ankara: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları.

Unat, F. R. (1964). *Türkiye Eğitim Sisteminin Gelişmesine Tarihi Bir Bakış*. Ankara: Milli Eğitim Basımevi.



Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELECEĞİ

Can Umut Çiner¹

ÖZ

Kamu yönetimi disiplini tarih boyunca çeşitli zaman ve mekânlarda farklı adlar altında kavramsallaştırılmış ve ulusal özelliklere göre incelenmiştir. 17. Yüzyılda Almanca konuşulan topraklarda ortaya çıkan kameral bilimlerden günümüzdeki çeşitli kamu yönetimi kavrayışlarına kadar devleti ve onun eylemlerini inceleyen farklı adlandırmalar ortaya çıkmıştır. Bu adlandırmaların tümüne kamu yönetimi bilimi adı verilebilir. Bu noktadan hareketle, kamu yönetimi biliminin geleceği üzerine uluslararası alanyazında önemli ölçüde çalışma vardır. Buna karşılık Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin konumlanışı içinde bilim dalının geleceğini konu edinen çalışmalara ihtiyaç vardır. Bize göre, kamu yönetimi biliminin geleceği üzerine bir değerlendirme yapılabilmesi için öncelikle toplumsal sorunun, toplumsal etkinin ve toplumsal yararın tanımlanması gerekir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi Bilimi, Devlet, Kamu Yönetimi Disiplini, Yönetim Bilimi, Kamu Politikası

¹ Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cuciner@politics.ankara.edu.tr, ORCID No: <https://orcid.org/0000-0001-6852-9662>

THE FUTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION SCIENCE IN TÜRKİYE

ABSTRACT

The discipline of public administration has been conceptualized under different names at various times and places throughout history and examined according to national characteristics. From the cameralism that emerged in the German-speaking lands in the 17th century to various public administration concepts today, different nomenclatures examining the state and its actions have emerged. All of these namings can be called public administration science. Starting from this point, there is a significant amount of work in the international literature on the future of public administration science. On the other hand, there is a need for studies that focus on the future of the discipline within the positioning of the public administration discipline in Türkiye. In our opinion, in order to make an evaluation on the future of public administration science, the social problem, social impact and social benefit must first be defined.

Keywords: Public Administration Science, State, Public Administration Discipline, Management Science, Public Policy

GİRİŞ

Türk İdare Dergisi'nin kamu yönetimi disiplininin gelişimindeki rolü ve alana katkıları, dergiyi hem akademisyenler hem de kamu yöneticileri açısından vazgeçilmez bir başvuru kaynağı yapmaktadır. Cumhuriyetimizin yıldönümlerinde (10., 15., 50., 60., 70., 75. yıllar) yayımlanan özel sayılar az sayıda derginin erişebileceği müstesna bir seviyenin göstergesi olarak değerlendirilebilir (Çapar ve Tural, 2019: 11). Geleneğine uygun bir biçimde, Türk İdare Dergisi'nin Cumhuriyetimizin 100. yılı için hazırladığı bu özel sayısında ülkemizdeki kamu yönetimi biliminin geleceği üzerine düşüncelerimi kaleme almak benim için bir onurdur. Bu makalenin amacı, Osmanlı Devleti'nden devralınan ve modernleştirerek gelişen yönetsel düzeni ve onun ortaya çıkardığı düşünce dünyasını incelemek değildir. Aynı şekilde, Cumhuriyet'in gurur kaynağı, anıt kurumlarının durumunu değerlendirmek², yönetsel düzenin birikimini veya durumunu tartışmak da değildir. Bu makale, Türkiye'deki kamu yönetimi pratiğine ilişkin olmayıp, aksine, okuyucuyu kamu yönetimi bilimi olarak adlandırdığımız çalışma alanının geleceğini birlikte düşünmeye davet etmeyi, bazı değinmelerde bulunmayı hedeflemektedir.

Kamu yönetiminde kuram ve disiplinin geleceği üzerine uluslararası alanyazın değerlendirildiğinde, bu yönde çözümlerler, dilekler ve öneriler içeren çalışmaların önemli bir yere sahip olduğu görülecektir (Bergeron, 1966; P.L., 1994; Kettl, 1999; O'Leary, Slyke ve Kim, 2010; O'Leary ve Slyke, 2010; Bouckaert ve Donk, 2010; Raadschelders, 2011; Farazmand, 2012; Bouckaert ve Werner, 2020; McDonald III ve vd., 2022). Türkiye'deki alanyazının durumuna bakıldığında ise bu anlamda daha fazla çabaya ihtiyaç olduğu saptanabilir. Bu nedenle, makalede öncelikle, kamu yönetimi biliminin geleceğinden kasıt olarak yakın geleceği anladığımızı belirtmek gerekir. Dolayısıyla, gelecek sorunsalı aynı zamanda bugünden itibaren akademiye düşen görevleri kapsamaktadır.

Sosyal bilimlerde, özellikle de siyaset ve yönetim biliminde, bir yaklaşıma göre akademisyenlerin rolü, sahadan bilgi almalarına ya da alabilmelerine koşut olarak, olanı biteni ya da günceli betimlemek veya çözümlmek olarak görülebilmektedir. Uygulamanın bilgisine, bilimsel araştırmalar yaparak, uzman

² Bu amaçla, Prof. Dr. Gürhan Fişek'in çabası ile bir dizi bilimsel çalışma yayımlanmıştı. Bunlardan biri için bkz. (Fişek, Çiner vd., 2014).

görüşlerine başvurarak ya da başka yöntemler kullanılarak sahip olunabilir. Somut olayı (ya da yönetsel olayı) betimlemek, çözümlemek cezbedici olmakla birlikte, sadece uygulamanın bilgisi ile yetinmek, çoğu zaman pratiğin içine gömülü olan uygulamacıların ya da özensiz akademisyenlerin daha geniş ve karşılaştırmalı bir perspektiften bakmalarının önünde bir engel olabileceği için yanıltıcı olabilir. Bir diğer yaklaşım, daha kuramsal bir yerden kamu yönetimi disiplini kavramaktadır. Bir öncekinin tam tersi bir açıdan, sadece kavramların, kuramların dünyadaki izlerini süren, adeta bunları kavram ve kuram tarihçiliği gibi ele alan kendini “kuramsal akademik çalışma” olarak niteleyen ve sunan, nispeten öyle de olan alanyazına entegre bir başka yaklaşım daha bulunmaktadır. Bu yaklaşım, kamu yönetimi disiplinde “kamu yönetiminin” akademisyenler tarafından nasıl çalışıldığını ve hatta algılandığını araştırmaktadır. Elbette söz kamu yönetimi gerçekliğinin içinde farklı mekan ve zamanlarda nasıl doldurulduğuna koşut olarak bu çözümleme gerçekleşmektedir (Bkz. Çiner, 2015).

Bu bağlamda, ilk yaklaşımın sonucu olarak, Türkiye’de kamu yönetimi alanındaki birikimin en önemli açmazlarından biri yönetsel durumun ve pratiklerin değerlendirilmesi ve adeta genel bir hukuki-örgütsel anlatı üzerine kurulu olmasıdır. Bu açmaz, somut durumu ve geçmişi açıkladığı için, bir diğer deyişle retrospektif olduğu için, geleceğe ilişkin değerlendirme yapmaya kapalıdır, daha açık bir deyişle geleceği anlama çabası çeşitli riskler barındırdığı için değerlendirme dışı bırakmaktadır (O’Leary ve Slyke, 2010: 5). İkinci yaklaşım ise, kuramsal olarak konuyu kavradığı için güncel kamu yönetimi sorunlarından ve uygulamalarından kendini soyutlama çabası içine girerek adeta gerçekçilikten uzaklaşmaktadır. Buna bir de, disiplinde kavramsal ve kuramsal bir zeminin başka bir gerçekliğe aktarılması sorunsalının, kısaca transferin eklenmesiyle gerçeklik adeta bir mecaz halini almaktadır. Bu nedenle, ortada alanyazının tekrarı üzerine kurulu bir anlatı ortaya çıkmaktadır.

Alanyazındaki yaklaşımların çelişkileri genel olarak bizi, retrospektiften prospektif olana geçmeye zorlamaktadır (Çiner, 2021). Çünkü, yönetsel sorunların nedenleri ve dinamikleri hakkında akademinin önemli ölçüde bilgi sahibi olduğunu söylemek mümkündür. Alanyazın buna ilişkin örneklerle doludur. Ancak şurası açıktır ki, yönetsel sorunların nasıl çözüleceğine ilişkin çok az yayın olduğu da

rahatlıkla söylenebilir. Burada akademinin ve akademik üretimin varoluş amacını tartışmaya tekrar dönmek faydalı olabilir.

Özcesi, yönetsel sorunların durumuna ve geleceğine ilişkin tahminler ya da olması beklenenler, akademik metinlerde doğallıkla ender olarak ele alınır. Ayrıca, bilim alanının geleceği üzerine bir değerlendirme yapmak, bazılarına göre fütüristiklik, bazılarına göre sosyal mecralarda medyatik olma özelliği ile karıştırılabileceği için de bir özen borcu içerir. Dahası, geleceğe ilişkin kestirimlerde bulunmak, birçok açıdan aşırı yorum içerebilecek yönleri olabileceği için tehlikeli bir faaliyete dönüşebilir. Bu noktada, kanımızca yapılması gereken, öncelikle yönetsel olayların olumlu ya da olumsuz boyutlarını dikkate alarak değerlendirmek ve gelecek ile ilgili iyimser bir pozisyon takınmanın kritik olduğunun farkına varmaktır. Çünkü, sosyal ve yönetsel olaylara karşı insani bir tavır olarak kötümserlik ve tarafsızlık, eylemsizliği tetikler ve onu anlamak, değiştirmek için çalışmayı, çabalamayı anlamsızlaştırır. Oysa büyük toplumsal gelişmelerin ve ilerlemelerin, “kriz” ve dönüşüm zamanlarında ortaya çıktığı hatırlanmalıdır.

1. ZEMİN: KAMU YÖNETİMİ BİLİMİ İLE BİRLİKTE KAMU POLİTİKASI

Kamu yönetimi biliminin geleceği üzerine düşünmek, öncelikle ortak bir terminoloji ile başlar. Türk devlet geleneğinin yönetsel ve siyasal unsurları zengin bir birikim sunmaktadır. Bunun yanında, yönetim konusundaki çalışmaların zaman ve mekân içinde farklı adlandırıldığı ve sınıflandırıldığından hareketle, ülkelerin kendi ulusal bilimsel alanyazınlarındaki karşılıkları dünyadaki konumlarına göre değişmektedir. Daha açık bir deyişle, dünyanın gelişmiş coğrafyaları terminoloji üretme konusunda özgüvenliken, azgelişmiş ülkeler uluslararası alanyazına koşut bir terminolojik gelişme içindedir. Bağımlı akademik gelişme, aktarmacılık olarak da adlandırılmaktadır.

Bütün bu unsurların farkında olarak ve varsayarak, neden kamu yönetimi bilimi terminolojisini kullandığımızı hatırlatmakta fayda vardır:

“Hangi adla adlandırılırsa adlandırılsın, hangi disipliner ölçek ve sınırlarda değerlendirilmek istenirse istensin, alanın nesnesi, odağı kurulduğundan beri belirgindir. Bu, farklı zaman ve mekânlarda çeşitli adlar altında çalışılmış ve işlendiği ulusal özelliklere göre şekillenmiştir. Bize göre, tüm bu birikimi

genelleştirerek adlandırmak mümkündür: Daha açık bir ifadeyle, 17. Yüzyıldan günümüze kadar adı kameralizmden yönetsel doktrinlere, yönetim biliminden kamu yönetimine değişip duran, ama nesnesi yönetme olgusu ve devlet olan bu bilim ve bilgi alanına kamu yönetimi bilimi denilmesi yerinde olacaktır. Bu adlandırma, 17. yüzyıldan günümüze farklı coğrafyaların uygun gördükleri hemen tüm adlandırmaları kapsayacak bir büyük kavrayışın adı olarak düşünülebilir.” (Çiner, 2021: 2).

Son yüzyılda, kamu yönetimi bilimi alanında önemli gelişmeler oldu. Kıta Avrupası’nda kamu hukuku ile birlikte, Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) ise siyaset bilimi içinden gelişen bir alan olarak kamu yönetimi bilimi, kendi disiplinler sınırlarını zorlayan değişimler geçirdi. Bu değişimler, temel olarak devletin dönüşümü ile ilişkilendirildi. Daha spesifik olarak kamu örgütlerinin, devlet kurumlarının karşılaştıkları karmaşık dinamiklerin sonucundaki değişimi esas almaktaydı. Öncelikli olarak, kamu hukuku temelli egemen yaklaşımın yerini işletmecilik odaklı örgüt ve yönetim konuları ön plana çıktı. Alanyazında bir yandan, örgüt biliminin önemli kuramcılarının (Max Weber, Chester Bernard, Herbert Simon gibi) sorunsalları temel alınarak kamu örgütlerinin güncel karmaşık dinamikler karşısındaki durumları ve birbirleriyle ilişkileri ele alınırken, diğer yandan bürokratik örgütlenmenin sorunları üzerine gidilmeye başlandı. Söz konusu ikinci yaklaşım, Weberyen bürokratik yapıyı eleştirerek ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ - New Public Management) ve ona alternatif olduklarını iddia eden, Neo-Weberyen Devlet, Yeni Kamu Hizmeti, Yeni Kamu Yönetişimi vb. gibi kuramsal açıklamaları da beraberinde getirdi (Köseoğlu ve Sobacı, 2015). Kısaca, ABD ve Nordik ülkelerinin başını çektiği yeni yaklaşımlar çeşitlenmeye başlasa da YKİ’nin ana ilkeleri ve yönelimi pek değişmedi, güncellendi (Pollitt, 2015).

YKİ düşüncesi, gelişmiş ülkelerde ve el kitapları ile uygulama örnekleri ile az gelişmiş ülkelerde farklı düzeylerde ve şiddette uygulandı (Chelle, 2012). Özellikle ve öncelikle özelleştirme süreçleri ile başlayan daha sonra, iktisat alanyazınında birinci ve ikinci kuşak yapısal reformlar olarak adlandırılan YKİ temelli kamu yönetimi reformları uygulanmaya konuldu. Böylelikle alan, somut örnekler ışığında işletmecilik bakış açısıyla etiketlenmiş oldu. Benzer bir yaklaşım, YKİ etkisinde bir başka baskın yönetim anlayışını temsil eden, yönetişim ya da

kamu yönetişimi yaklaşımı için de geçerliydi. Bu bağlamda alanyazın, devletin değişen doğası ve görevleri bağlamında yönetişim ve yönetişim mekanizmaları konusunda gelişti ve kamu yönetimi biliminin son yıllardaki en temel gündeminden birini oluşturdu (Ansell, 2023).

YKİ etkisiyle kamu yönetimi reformları ile ortaya çıkan dönüşüm, devletin değişen doğası, kamu yönetimi disiplininde kuram ve yöntem konusunu yeniden gündeme getirir de, aslında disiplinin başından beri uğraşılan öz aynıydı. Onun da kamu yönetiminde kuramı oluşturmak için ilk yapılması gerekenin kavramlarda, terminolojide anlaşmak, ikinci olarak modeli seçmek ya da kurmak olduğuydu. Varsayımlar yaparak, yönetsel olaylar arasındaki ilişkileri ve görüşleri ortaya koymaktı. Bütün bunlardan sonra varsayımlar ve temel ilişkiler üzerine bazı sonuçlar çıkartarak tüme varmaktı. Kabaca, kuram ile hedeflenen, yönetsel olayların sadece bir gözlem bilgisinden ibaret olmaması, açıklanması ve gelecek için tahminlerde bulunulmasıdır (Üstünel, 1975: 20). Burada kanımızca kritik nokta, geleceğe ilişkin kestirimlerdir.

Bu yöndeki ilk örneklerden biri şudur: 2008 yılında ABD’de, III. Minowbrook toplantısı kapsamında alandaki 56 akademisyene alanın geleceği üzerine düşünceleri sorulmuştur. Mali ya da çeşitli engelleri bahane etmeden alana ilişkin uygulanabilir hayalleri öğrenilmeye çalışılmıştır. (O’Leary ve Slyke, 2010: 58). Benzer bir perspektif, Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü’nün Avrupa Kamu Yönetimi Grubu (European Group of Public Administration – EGPA) tarafından da gerçekleştirilmiştir (Bouckaert ve Donk, 2010). Burada, Avrupa ölçeğindeki kamu yönetimi akademisyenlerine açık uçlu sorular yöneltilmiştir.

Hem III. Minowbrook, hem de EGPA’nın çalışmalarında ortaya çıkan, kamu yönetimi biliminin son yıllardaki ana yönelimi etkileyen temel alanlardan biri de kamu politikası analizi disiplindir. Dolayısıyla, kamu yönetimi bilimini tanımladığımız alıntıdaki kapsama, kamu politikası alanını da dahil etmek gerekir. Çünkü günümüz devletini ilişkiler bütünü içinde kavrayabilmek sadece hukuki, örgütsel yapıların analizinden değil aynı zamanda siyasal ve diğer ilişkisel boyutlarını da ele almayı zorunlu kılar. Bir diğer ifadeyle, siyasal sistemin, siyasetin kamu politikası ile ilişkisini çok disiplinli bir şekilde incelemek dışındaki seğenekler indirgemeci olabilir. Bu nedenle, ABD’de doğup gelişen ve gelişmiş ölkelerde bugün kamu yönetimi okulları ve eğitimi yerine egemen olan kamu politikası

gerçeğini teslim etmek gerekir. 1950’li yıllardan beri siyaset biliminin bir alanı olarak ortaya çıkan kamu politikası disiplinin temel odağı devletin faaliyetleridir. Ancak bu “devlet”, değişen bir devlettir. Devletin değişen doğası, dinamikleri, sektörel boyutları, iktidarını hem yatay, hem dikey (ölçek olarak) paylaştığı devlet dışı aktörlerle birlikte analiz edilmesi zorunlu olmuştur. Alanyazında kamu politikası alanının geleceğine ilişkin çalışmaların da olduğu belirtilmelidir (Çiner, 2020; Jacob ve Schiffino, 2021).

Alandaki terminoloji zemini sorunu dışında, alanın inceleme nesnesi ve yöntemi üzerinden tartışılan kimlik krizi sorunsalının da kanımızca artık sorun olarak değerlendirilmemesi gerektiği, bilakis alanın zenginliği olarak değerlendirilmesi gerektiği daha önce ifade edilmişti (Çiner, 2021). Aslında Behn (1995), Amerikan kamu işletmeciliğinde alanı tanımlayan ve sınırlayan en temel göstergelerden birinin araştırmacıların üzerinde uzlaştıkları büyük soruların olması gerektiğinin altını daha önce çizmişti. Türkiye’de bu konuya Acar ve Öztaş (2007) dikkat çekmişti. Bu türden temel soruların ve yanıtlarının bilim alanının gelişimine katkısı büyüktür. Bu bağlamda bu perspektif gelecek için de araçsaldır.

Bu noktadan hareketle, alanın kapsamına ilişkin tartışmalarının kamu politikasını da içine alacak şekilde güncellenmesi önemli bir gereklilik olup, dünyada bugün kamu politikası analizinin sunduğu çözümleme çerçevesinin önemini yadsımak mümkün değildir. Burada disiplinler sınırları ve disiplinlerin karşılıklı etkileşimi ile gelişimi tartışmasını açık bırakmakta yarar vardır.

Türkiye’deki kamu yönetimi alanındaki akademik kurumsal yapının kamu politikası analizini henüz tam anlamıyla içselleştirmedeğini düşünenler olabilir. Üsdiken (1995: 110), örgüt biliminin durumunu değerlendirdiği yazısında “akademik faaaliyetin yürütüldüğü kurumsal ortamın”, “oluşmuş geleneklerin” ve hangi “çabaların meşru kabul edildiğinin ve ödüllendirildiğinin” alanın gelişimini engelleyici bir niteliğe dönüştüğünü saptar. Üsdiken’in örgüt biliminin geleceğine ilişkin karamsarlığına benzer bir durumun alanyazında kamu politikası için geçerli olduğu söylenemez. Ancak akademik örgütlenmenin ve müfredatın durumu göz önünde bulundurulduğunda bu unsurlar üzerine yeniden düşünmenin gerekliliği açıktır. Daha açık bir ifadeyle, kamu politikası alanının kendine özgü bazı sorunları olsa da, kamu yönetimi bilimi ile birlikte geliştiği açıktır (Çiner, 2020). Bu bağlamda, özellikle ulusal ölçekten, ulus altı ve ulusüstü ölçeğe açılan, bunları birbirine

entegre eden bir perspektife sahiptir. Ayrıca, kamu politikası “kamu” ile “özel” arasındaki sınırların değiştiği bir gerçeklik zeminine oturduğu için hem akademide hem akademi dışında gelişen bir disiplin olarak da görülmelidir (Boussaguët, 2021: 928-929).

Özcesi, alanyazında daha önce farklı çalışmalarda tartıştığımız gibi, Türkiye’de son yıllarda hem kamu yönetimi hem kamu politikası alanında akademik üretimin niceliği konusunda bir doygunluk söz konusudur (Çiner, 2020). Önümüzde niceliği daha fazla nitelikle buluşturma zorunluluğu vardır.³ Niteliğin önündeki engellere değinmek gerekirse, kamu yönetimini bir uçağın kara kutusuna benzetirsek, o kutudan yani sahadan veri almanın zorlukları evrenseldir. Özellikle uluslararası ve ulusal kurumların desteği ile, sözgelimi Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) vb., bilimsel bir araştırmanın gerçekleştirilmesinin ve uygulamadan veri elde etmenin, uzmanlarla görüşmeler yapmanın önünde herhangi bir engel yoktur. Önemli olan bu akademik tasarıma ilişkin niyettir.

2. KRİZ VE SOSYAL BİLİMLER

Kriz konusu 17. yüzyıldan itibaren sosyal bilimlerin gündemine girmiş, krizin anlambilimi hakkında sosyolojide önemli çalışmalar yapılmıştır (Steil, 1993). Toplumlar, tarih boyunca krizler karşısında farklı tutumlar geliştirmiştir. Jean Jacques Rousseau’ya göre, adil bir toplum olabilmek için kriz gereklidir. Edmund Burke’e göre Fransız devrimi koşullarındaki toplumsal çalkantılar sonucunda kriz toplumsal arınmaya ve eski değerlere dönüşe hizmet eder. Bir kriz bilimi oluşturmaya düşünen Saint Simon’a göre ise kriz, tarihin ürettiği yasalardan biridir. Sosyoloji ve tarih bilimini ortaya atan Auguste Comte’a göre kriz, tarihin ürettiği bir potansiyel olup, tarihin ürünüdür ne olumlanabilir ne de olumsuzlanabilir. Ona göre, krizin nedenlerini ve dinamiklerini araştırmak gerekir. Aslında, Comte’un bıraktığı yerden sosyal bilimlerin, krizlerin anlaşılmasına yardımcı olabileceği ve hatta çözümler üretebileceği düşünülebilir. Ancak aynı zamanda gerçeklik ile

³ Elbette, kamu yönetimi disiplininde Türkiye’de yayınlanan her çalışmaya da övgüler düzülemez. Türkçe alanyazında, uluslararası alanyazına angaje olmayan ve Türkiye gerçekliğinden bihaber yayınların olduğu da üzücü bir gerçektir. Bunlara pek çok örnek verilebilir. Ancak önemli ve son örneklerinden birinde eserin kaynakları içinde kamu yönetimi disiplini olmaksızın, nesne/özne, epistemoloji/yöntem konusunda sorunlu ve yanlış açıklamalar söz konusudur (Bkz. Şaylan, 2022). Bu türden yayınlar ve değerlendirmeler, içinde bulunduğumuz disiplinin ve yapılan işlerin değerini sorgulamamıza neden olmaktadır.

onun temsili arasındaki boşluğu göstererek, krizin dilinin de sorgulanması gerekir (Fassin, 2023). Kısaca, Batılı düşünürler, krizleri toplumları anlamak ve gelişmek için bir fırsat olarak görmektedir. Bu nedenle, krizleri bir toplumsal çöküş noktası olarak değil, gelişme ve ilerleme noktasının başlangıcı olarak görmek bize daha yakın gelmektedir.

Bu bağlamda, günümüzde, gelişmiş ya da azgelişmiş bütün toplumlar çevreye, sağlığa, enerjiye, topluma ilişkin sorunlarla bir düzeyde karşı karşıya kalmıştır ve bunların çözümü için politikalar geliştirmeye çalışmıştır ve halen de çalışmaktadır. Toplumsal sorunların bir kısmı kriz kategorisinde değerlendirilebilir. Nitekim, Covid-19 pandemisi ile birlikte çeşitli düzeylerde, boyutlarda ve kapsamda kriz konusu tekrar yaşamımızın önemli bir gerçekliği oldu. Türkiye'nin son on yılı düşünüldüğünde, göç dalgasının yarattığı sorunlardan deprem, sel gibi afetlerin yıkıcı etkilerine, ekonomik türbülansın yeni hükümet sistemine uyumun getirdiği aksaklıklara kadar geniş yelpazede ve kombinasyonda sorunlarla karşı karşıya kalındığı söylenebilir.

Pandemi ile birlikte, neoliberalizmin başladığı günden beri işlevleri tartışmaya açılan, bazı açılardan küçültülen, bazı konularda özel sektöre, hükümet dışı kuruluşlara ya da yerel aktörlerle gücü paylaştırılan bir devlet gerçekliği söz konusu oldu. Devlet, pandemi ile birlikte, vatandaşlarına kamu hizmeti sunmak, krizleri yönetmek ve gelecek için kendini hazırlamak ve yenilikleri gerçekleştirmekle yükümlü oldu. Burada kamu yönetiminin ve politikasının buna uygun politikalar geliştirmek ve bu üçün de dikkate almakla yükümlü olduğunu görmek gerekir (Bouckaert, 2021: 11). Bu açıdan bakıldığında küreselleşme süreci ile gücünü kaybettiği iddia edilen ulus devletler, daha farklı bir biçimde güçlenmeye başladı. Daha önceki birikimin üzerine, pandemi süreci ile birlikte, alanın geleceğine ilişkin Kamu Yönetimi İçin Avrupa Perspektifleri (European Perspectives for Public Administration - EPPA) gibi girişimler oluştu (Bouckaert ve Werner, 2020). Alanyazındaki bazı çalışmalar da mevcut birikim ile geleceği birlikte tartıştı (Jacob ve Schiffrino, 2021).

3. GELECEĞİ DÜŞÜNMEK

Türkiye'de kamu yönetimi biliminin geleceği içinde, en önemli noktalardan biri tepeden de olsa dünyada olan biteni takip etmektir. Bu bağlamda, Türkiye'de

kamu yönetimi disiplininin kurucularından biri olan Prof. Dr. Cemal Mıhçıoğlu ve onu izleyenler, Amerikan akademisinin ürettiği bilimsel dünyasındaki gelişmeleri çalışıp, analiz etmiştir. Kavramları, düşünceleri ve yaklaşımlara ilişkin somut önerilerini sunmuştur. Türkiye'deki akademik gelişmenin önemli köşetaşları daha baştan doldurulmuştur. Mıhçıoğlu'nu izleyen dönem, onun bıraktığı yerden devam edenler Batı dünyasının kavramsal ve kuramsal dünyası ile kendi gerçekliğini anlamaya ve toplumsal değişimleri bu doğrultuda analiz etmeye çalıştılar. Burada önemli bir açık, disiplindeki eksik yaklaşımların giderilmesi ile devam etti. Fransız, Alman yaklaşımları disiplinde analiz edildi. Böylelikle Batı dünyasının yönetim düşüncesine ilişkin bilgi birikimimizdeki açıklar azalmaya başladı. Bu noktada, karşılaştırmalı olarak daha öğrenilmesi gereken yönetsel düzen, birikim ve onların kuramsal açıklamaları olduğuna şüphe yoktur. Özellikle az gelişmiş ülkeler üzerine daha fazla eğilmek gerekliliği önemlidir.

Bu kapsamda, kamu yönetimi biliminin gelişmiş ülkelerden transfer edilen ana omurgası ve bu yöndeki gelişimi kendi yönetsel ve siyasal gerçekliğimizi anlamayı zorlaştırsa da eğilimlerin ve modellerin nereden geldiğini çözmek gelecek için umut vericidir. Bir diğer yandan kamu yönetimi biliminin tarihsel köklerine ve gelişimine bakıldığında, dünyayı yönetmenin bilgisini üretmek ile eşdeğer olduğu da bilinmektedir. Bu nedenle, transfer eden ile edilen arasındaki çelişkiyi bu açıdan da değerlendirmek gerekir. Bu bağlamda, Türkiye'de kamu yönetimi disiplini 1950'li yıllardan itibaren Amerikan yönetim düşüncesinin egemenliği altındadır (Güler, 2008). Sözgelimi Dimock'un (1954) da işaret ettiği gibi, 1950'li yılların kamu yönetimi gelişmeleri, "sanayileşmenin getirdiği yeni şartlara uyuma" bağlıdır. Türkiye'de disiplinin aktarmacı doğası düşünüldüğünde, aktarılan yönetsel düşüncenin toplumsal bir tabanı yoktur ve bu tabandan önce düşünce inşa edilmeye çalışılmıştır. Bu da kamu yönetimi biliminin, somut ihtiyaçların karşılanması ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için kurgulanması gerekliliği ve gerçekliğinden bizi uzaklaştırmıştır. Umud verici olan, bunların aşılabildiği olduğu da görülmüştür ve önümüzdeki akademik gündem yoğundur.

Dünyanın gittiği yönü görebilmek ve öğrenmek, eldeki birikimin eksikliğini de görebilmeye yarayacağı gibi, ona ilişkin geleceği de inşa ettirecektir. Ne iş yapıldığını, bir başka deyişle, olan biteni anlatmak önemli bir faaliyettir. Araştırmacının hangi toplumsal sınıftan, siyasal zeminden hareket ettiği ve kim

olduğu manevra alanının ne olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, genellikle alanyazındaki vurgu, bulunduğumuz coğrafyanın zorluklarına işaret etme kültürü üzerine kuruludur. Ancak ne kadar değerli topraklar üzerinde yaşadığımızı göz ardı ettiğimiz de açıktır. Kanımızca, bu birikimi kullanabilmenin yaratacağı değerlere odaklanmak, merak duygumuzu geliştirirken akademik yaratıcılığı ve ciddiyeti beraberinde getirecektir. Elbette bu bütün bir eğitim sisteminin tartışılmasını beraberinde getirir.

Daha önce de ifade ettiğimiz gibi, retrospektif kamu yönetimi biliminin mevcut birikimi genel bir anlatıya sahipti (Çiner, 2021). Gelecek üzerine düşünüldüğünde, öngörü ile müstakbel olan (prospective) ayırt edilemez. Çünkü öngörmek, yönetimin geleceğini geçmişe bakarak kestirebilmek anlamındayken, müstakbel olan geçmişe dönük bir referansa sahip olmadan ileriye bakabilmektir. Bu da sorunsal daha da zorlaştırmaktadır. Önemli olan, ister tarihten çıkartılsın, ister sadece geleceğe odaklanılsın bir sonuç çıkarmak ve tartışmaktır. Daha önce göndermede bulunduğumuz uluslararası metinler her ikisine yönelik de savlar üretmektedir.

Bu tartışmayı üç ana unsur üzerinden yürütmek mümkündür. Bunlar, a) toplumsal sorun, b) toplumsal etki, c) toplumsal yarar olarak belirlenebilir. Yapılması gereken, öncelikli olan toplumsal sorunu, daha sonra da toplumsal etkiyi ve yararı tanımlamaktır.

Kamu politikası analizinden aşına olduğumuz üzere, “sorun” tanımı, politikanın tasarımını belirler. Bu nedenle, sorunu tanımlamak kritiktir. Sözgelimi, Mihçioğlu (1987: VII), yönetsel görev üstlenenlerin yaşadıkları deneyimlerin olaylara ve sorunlara kamu yönetimi bilimi çerçevesinden bakabilmelerinin pek yaygın olmadığını, bu yöntemin geliştirilmesi gerektiğini salık verir. Bu türden çalışmaların “kendi yönetsel gerçeklerimiz üzerinde yeterince ağırlık verilerek durulmamasından kaynaklanan boşluğu gidermekle kalmayacak, bir yandan yönetim bilimi alanında yayın yapacak yazarlara yerli gereçler sağlarken, öte yandan yönetim öğrencilerine kendi yönetsel gerçeklerimizden somut örnekler sunacaktır.” (Mihçioğlu, 1987: VII). Görüldüğü gibi, toplumsal sorunların tanımlanmasında ve çözülmesinde pek çok yöntem söz konusu olabilir. Vaka analizinden, yöneticilerin anılarına, politika belgelerinin çözülmesinden

türlü sayısal yöntemlere kadar elimizde bir dizi araç bulunmaktadır. Önemli olan “sorunun” nasıl tanımlandığıdır.

Yapılan akademik çalışmaların, toplumsal bir etkisinin olması “yapıcılığına” bağlıdır. Ancak bir yandan bu yapıcılık, akademinin vazgeçilmezi olan eleştirel düşünce ve gerçekçilik ile mümkündür. Bu yapıcılık, siyasal pozisyonlardan belirleyiciliğinde olsa da, akademik bilginin üretim amacı hatırlandığında toplumun ve kamunun iyiliği ön plana çıkar. Kısaca akademik olarak “nereye” ve “nasıl” bakılacağı basit gibi görünen, toplumsal etkisinin ölçülmesi bağlamında son derece zor bir soru olarak önümüzde durmaktadır.

Akademik olarak toplumsal faydayı hangi mekanizma/kışı/kurullarla çoğaltmak istediğimiz bir diğer temel sorudur. Sosyal bilimlerin ilgililiği (relevance) burada akla gelmektedir. Kanımızca, kamu yönetimi biliminde eyleme dönük olarak akademik bilginin bize ne söylediği ne için ve kimin çıkarına üretildiği en kritik konudur. Bilgi üretiminde üzerinde durulması asıl durulması gereken yer artık burası olmuştur.

SONUÇ

Kamu yönetimi, sorunları çözmenin kurum ve araçlarına sahip olmalıdır. Kamu yönetiminin geleceğinden yakın geleceği ve hemen bugünden itibaren bize düşen görevleri anlamak gerekir. Bu bağlamda, tarihe bakarak, krizlerin yenilikler ürettiğini hatırlamak, yaşadığımız bütün zorlukların, krizleri yük olarak değil bir fırsat olarak görmek yerinde olur. Bu anlamda, kriz sosyal bilimlerin önünü açan bir yoldur. Daha açık ifadeyle, yaşamdaki türlü krizler, sosyal bilimlerin krizlerine yol açmaktadır. Sosyal bilimler, krizlerin sonundaki kırılmalardan, hayatımızdaki krizlerden çıkmak için bize ışık tutmaktadır. Kriz ya da kırılmalar ile sosyal bilimlerin krizi arasında diyalektik bir ilişki söz konusudur.

Kamu yönetimi bilimi, nesnesi devleti incelemek olarak tanımlanan bir bilim alanıdır. Bu bakış açısından, günümüzde kamu politikası analizini kapsamaktadır. Bir diğer ifadeyle, kamu politikası analizini ya da devletin eylemlerini inceleyen disiplini dışarda bırakmak mümkün değildir. Kamu yönetiminin geleceği, toplumsal sorunlara, toplumsal etkiye ve toplumsal yarara odaklanmış bir kamu yönetimi bilimi ile mümkündür. Kamu yönetimi bilimi, ampirik, gerçek sorunlara

özüm arayan, karşılaştırmalı bir bilim olmalıdır. Ayrıca yaklaşımıcılıktan, büyük anlatıcılıktan, kısaca tarafgirlikten öte bir eleştirel ve gerçekçi bir kavrayışa ihtiyaç vardır. Bu hedefi gerçekleştirmek için de elimizde yeterli birikimin ve donanımın olduğu açıktır.

KAYNAKÇA

Acar, Muhittin, Öztaş, Nail (2007). Kamu Yönetimi Disiplininde Temel Soru(n)lar Tartışması ve Türkiye Açısından Bir Deneme. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, (Ed. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner). Ankara: Nobel Yayıncılık. 65-78.

Ansell, Christopher (2023). *Rethinking Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing.

Behn, R. D. (1995). The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*. 55/4. 313-323.

Bergeron, Henri (1966). La fonction prospective de l'Etat et l'Administration. *International Review of Administrative Sciences*. 32/3. 226-232.

Bouckaert, Geert, Werner Jann (2020). *European Perspectives for Public Administration The Way Forward*. Leuven University Press.

Bouckaert, Geert, Wim Van De Donk (2010). *The European Group of Public Administration (1975-2010) Perspectives For The Future*. Bruxelles: Bruylant.

Boussaguet, Laurie (2021). Où Va l'Analyse des Politiques Publiques Au XXle Siècle (Ed. Steve Jacob, Nathalie Schifano). *Politiques Publiques. Fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique*, Bruxelles: Editions Bruylant. 921-938.

Chelle, Elisa (2012). Un militantisme réformateur: Les manuels du nouveau management public. *Revue internationale de politique comparée*. 19/3. 19-36.

Çapar, Selim, Erkan Tural (2019). *Türk İdare Dergisi'nin 90. Yılı. 1928-2018*. Ankara: TIAV.

Çiner, Can Umut (2015). *Kamu Yönetimi Eğitimi ve Öğretimi Literatürü Üzerine Bir Çözümleme. Kamu Yönetimi Eğitimi-Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (Ed. Murat Okçu vd.). Bursa: Ekin Yayıncılık. 3-24.

Çiner, Can Umut (2020). Kamu Politikaları: Perspektifler, Temalar ve Tezler, *Türkiye'de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler* (Ed. Can Umut Çiner). Ankara: AÜ SBF-KAYAUM Yayınları. 1-34.

Çiner, Can Umut (2021). *Yönetim Bilimini Yeniden Düşünmek*. Ankara: AÜ SBF-KAYAUM Yayınları.

Dimock, Marshall E. (1954). Amme İdaresinde Yeni Gelişmeler (Çev. Cemal Mihçioğlu). *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 9/1. 59-71.

Farazmand, Ali (2012). The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities-A Critical Perspective. *Administration & Society*. 44/4. 487-517.

Fassin, Dider (2023). *Sciences sociales par temps de crise*. Collège de France, Leçon inaugurale de Didier Fassin prononcée le 30 mars 2023. Erişim Tarihi: 11.11.2023. <https://www.college-de-france.fr/fr/actualites/sciences-sociales-par-temps-de-crise>

Fişek, A. Gürhan, Can Umut Çiner vd. (2014). *Cumhuriyet'in Bir Anıt Kurumu Üniversitesi: 1926-1946*. Ankara: Fişek Enstitüsü Bilim ve Eylem Vakfı Yayınları.

Güler, Birgül Ayman (2008). 1950li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleştirilmişti?. *Memleket Siyaset Yönetim*. 3/7. 6-28.

Kettl, Donald (1999). The Future of Public Administration. *Journal of Public Affairs Education*. 5/2. 127-133.

Köseoğlu, Özer, Mehmed Zahid Sobacı (2015). Kamu Yönetimi Kuramının Geleceği: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Hibritleşmeye Doğru. Özer Köseoğlu, Mehmed Zahid Sobacı (Ed.). *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*. Bursa: Dora Yayınları. 297-314.

McDonald III, Bruce D. vd. (2022). The future of public administration research: An editor's perspective. *Public Administration*. 100. 59-71.

Mihçioğlu, Cemal (1987). *Yönetim Sorunları*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No.564.

O'Leary, Rosemary, David M. Van Slyke (2010). Introduction to the Symposium on the Future of Public Administration in 2020. *Public Administration Review*. 70, Supplement to Volume 70: The Future of Public Administration in 2020. 5-11.

O'Leary , Rosemary, David M. Van Slyke, and Soonhee Kim (2010). *The Future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective*. Washington: Georgetown University.

P.L. (1994), Pour une Prospective de la Science Administrative en 2020. *La Revue Administrative*. No.279. 265-267.

Pollitt, Christopher (2015). Vers un monde nouveau: Des vérités qui dérangent pour l'administration publique de l'anglosphère. *Revue Internationale des Sciences Administratives*. 81/1. 5-20.

Raadschelders, J. C. N. (2011). The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology. *Public Administration Review*. 71/6. 916-924.

Steil, Armin (1993). *Krisensemantik. Wissenssoziologische Untersuchungen zu einem Topos moderner Zeiterfahrung*, Springer Fachmedien Wiesbaden.

Şaylan, Gencay (2023). *Bir Bilim Olarak Kamu Yönetiminin Yükseliş ve Çöküşü*. Ankara: İmge Yayınları.

Üsdiken, Behlül (1995). Örgüt Kuramında Yeni Yol Ayrımları: Kuzey Amerika, Avrupa ve Türkiye. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*. 1. Cilt. Ankara: TODAİE. 97-110.

Üstünel, Besim (1975). *Ekonominin Temelleri. Giriş ve Mikro Ekonomi* (3. Baskı). Ankara: Doğan Yayınevi.



Derleme Makalesi / Review Article

CUMHURİYET DÖNEMİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİ: YÜZ YILLIK REFORM DENEYİMİNİN MAKRO ANALİZİMüslüm YILDIZ ¹Hamza ATEŞ ²**ÖZ**

Türk yönetim yapısı binlerce yıldır var olan bir yönetim geleneği ve devlet anlayışının üzerine kurulmuştur. Bu geleneğin son temsilcileri arasında yer alan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kamu yönetimi sistemi ise gerek örgütleniş gerekse işleyiş açısından Osmanlı Devleti'nden devralınan mirasın yeni toplumsal ve siyasal yapıya uyarlanması biçiminde ortaya çıkmıştır. Geride bırakılan yüz yıllık süreçte hem uluslararası düzeyde gerçekleşen paradigma değişimlerinden hem de çeşitli iç etkenlerden etkilenen Türk kamu yönetimi sistemi dinamik bir tutum geliştirerek yeni gelişmelere kendini uyarlamıştır. Ancak Türkiye'deki reform süreçlerinde çoğu zaman dış dinamikler belirleyici bir rol üstlenmiştir. Örneğin Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurulduğu 1923 yılından 1945 yılına kadar olan süreçte gerek yapısal ve işlevsel anlamda gerekse idare hukuku disiplini açısından Fransa ve Almanya başta olmak üzere Kıta Avrupası etkili olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından ise savaşın galipleri yeni bir dünya düzeni kurmuş ve bu düzen kapsamında hem Amerika Birleşik Devletleri (ABD) hem de Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlar bir disiplin olarak kamu yönetiminin Türkiye'de gelişmesinde baş rol oynamıştır. Diğer yandan 1980'li yıllarla birlikte ABD ve İngiltere öncülüğünde dünyaya yayılan neoliberal politikalar ve yeni kamu yönetimi anlayışı Türkiye'de yaygınlık kazanmıştır. Avrupa Birliği'ne tam üyelik konusunda Türkiye'nin aday ülke olarak kabul edilmesiyle birlikte 2000'li yıllarda ise Avrupa Birliği eksenli reformların uygulandığı ifade edilebilir. Ancak 2018 yılıyla birlikte fiilen hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin iç dinamiklerin etkisiyle oluşturulması bu anlamda bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Çalışma kapsamında Türkiye Cumhuriyeti'nin yüz yıllık sürecinde kamu yönetimi sisteminin gelişimi ve dönüşümü makro düzeyde ele alınarak reform sürecinin aşamaları ve reformların ardındaki dinamikler irdelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Reform, İdari Reform, Kamu Yönetimi Reformu

¹ Doktora Öğrencisi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, yildizmuslum@outlook.com, ORCID: 0000-0002-5111-4409.

² Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, hamza.ates@medeniyet.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0975-0062.

TÜRKİYE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLICAN ERA: A MACRO ANALYSIS OF THE ONE HUNDRED YEARS OF REFORM EXPERIENCE

ABSTRACT

The Türkiye administrative structure is built on a management tradition and state approach that has existed for thousands of years. The public administration system of the Republic of Türkiye, which is among the last representatives of this tradition, emerged as an adaptation of the legacy inherited from the Ottoman Empire to the new social and political structure in terms of both organization and operation. In the past hundred years, the Türkiye public administration system, which has been affected by both paradigm shifts at the international level and various internal factors, has developed a dynamic attitude and adapted itself to new developments. However, external dynamics have often played a decisive role in the reform processes in Türkiye. For example, in the period from 1923, when the Republic of Türkiye was founded, to 1945, Continental Europe, especially France and Germany, was influential both in structural and functional terms and in terms of administrative law discipline. After the Second World War, the winners of the war established a new world order, and within this order, international organizations such as the United States and the United Nations played a leading role in the development of public administration as a discipline in Türkiye. On the other hand, neoliberal policies and the new public management approach, which spread throughout the world under the leadership of the USA and the UK in the 1980s, became widespread in Türkiye. It can be stated that European Union-oriented reforms were implemented in the 2000s, with Türkiye being accepted as a candidate country for full membership in the European Union. However, the creation of the Presidential Government System, which was implemented in 2018, under the influence of internal dynamics, constitutes a turning point in this sense. Within the scope of the study, the development and transformation of the public administration system in the hundred years of the Republic of Türkiye is discussed at the macro level. The stages of the reform process and the dynamics behind the reforms are examined.

Keywords: Reform, Administrative Reform, Public Administration Reform.

GİRİŞ

Yeniden şekillendirmek / biçimlendirmek şeklinde Türkçeye çevrilebilecek olan reform terimi pek çok bilim dalının yanı sıra kamu yönetimi alanında da kullanılagelen temel kavramlar arasında yerini almıştır. Osmanlı Dönemi'nde kullanılan ıslahat terimiyle günümüzde eş anlamlı olarak kullanılan reform kavramı, Türk Dil Kurumu tarafından “düzeltme” anlamında ve “daha iyi duruma getirmek için yapılan değişiklik” biçiminde tanımlanmaktadır. Bu kapsamda kamu yönetiminde uygulanan reform çalışmalarının kamusal hizmet sunumunun daha iyi bir noktaya taşınması amacıyla gerçekleştirildiği ifade edilebilir. İdari anlamda gerçekleştirilen reformların en büyük belirleyicileri ise gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde yaşanan ve zamanın ruhunu yansıtan gelişmelerdir. Türk kamu yönetimi de zamanın ruhuyla bağlantılı olarak değişen paradigmlar, ekonomik yaklaşımlar, katılımcılık, şeffaflık benzeri kavramlar ve teknolojik gelişmeler gibi etkenlerin etkisiyle dönüşüme uğramıştır ve bu süreç devam etmektedir.

Her ne kadar reform olarak adlandırılabilir yönetim açısından büyük kapsamlı değişikliklerin izleri Sümerler'e kadar uzansa da reform ifadesinin kavramsal olarak kullanımı 16. yüzyılın başlarında yaygınlaşmıştır. Ancak bu yıllarda daha çok dinî bağlamda gündeme getirilmiştir. Günümüzde ise iyileştirme, değişen dünyaya ayak uydurma, medenileşme, kalkınma ve batılılaşma gibi kavramlarla bir arada veya bu kavramlarla aynı anlamı taşıyacak biçimlerde kullanılmaktadır (Avaner, 2020: 7-24). Her hâlükârda reformun temel amacı hem pratik hem de teorik açıdan iyileştirmenin yaşanmasıdır. Görece eski bir yapının veya işleyişin yaşanan değişimlere ayak uyduramaması nedeniyle kimi sorunlar ortaya çıkmakta ve bu duruma yanıt olarak reformlar yapılmaktadır. Nitekim birçok ülkede bakanlıklar başta olmak üzere zamanla çoğalan ve hantallaşan merkezî yönetim yapılarının sayılarının azaltılarak devlet mekanizmasının küçültülmesi söz konusu olmuştur. Bu kapsamda bazı bakanlıkların birleştirilmesi veya merkezî yönetime ait kimi görev ve yetkilerin yerelleştirilmesi gibi uygulamalar yaygınlik göstermiştir. Türk kamu yönetimi de tarih boyunca farklılık gösteren toplumsal ihtiyaçlara göre değişimi ve dönüşümü sürdürmüştür (Ateş, 2018: 77; Avaner, 2020: 15; Ateş 2019: 13). Burada yönetsel sistemin esnekliği önem kazanmaktadır. Zira bir yönetim yapısı ne kadar katı olursa ihtiyaç duyulan değişimlere o kadar direnç gösterecek ve direnç gösterdiği oranda kamusal hizmet sunumunda gecikmelere veya kalite kayıplarına yol açacaktır.

Yönetimde reform konusunun Türk siyasi ve idari hayatına girişi Tanzimat Dönemi ile birlikte olmuştur. Zira Tanzimat öncesinde bu denli köklü ve geniş bir reform yapılmamıştır. Nitekim Ortaylı (2010) da Tanzimat Dönemi'ni 'yönetimin

modernleşmesi’ olarak ele almaktadır. Bu kapsamda bu dönemin Türk kamu yönetiminde değişimin başlangıcı olarak kabul edilmesi mümkündür. Türk idare tarihinde genel itibarıyla yönetimde kötü gidişata son vermek ve var olan sorunlara çözüm bulmak amacı güden bu düzenlemeler kimi zaman iç dinamiklerin etkisiyle hayata geçmiş olsa da çoğunlukla dış dinamiklerin ve küresel faktörlerin etkisiyle şekillenmiştir. Başta az gelişmiş ülkeler olmak üzere gelişmekte olan ülkelerin büyük bölümünü kapsayacak biçimde reformların yukarıdan aşağıya oluşan değişiklik talepleri sonucunda gerçekleştiği ifade edilebilir. Diğer taraftan reformlar aşağıdan yukarıya bir biçimde toplumsal talepler tarafından biçimlenebilmektedir. Ancak küreselleşme sürecinde bu durum girift bir hâl almıştır. Zira uluslararası aktörler başta olmak üzere farklı küresel dinamikler tarafından yerel topluluklar güdülenerek harekete geçirilebilmektedir. Böyle bir durumda ise çıkış noktası olarak dışsal bir talep, içsel bir talebe dönüşebilmektedir (Avaner, 2020: 16; Kırılmaz ve Kırılmaz, 41: 2014; Sezik ve Ağır: 2016: 238). Bu açıdan 2018 yılıyla birlikte fiilen hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi iç dinamiklerin etkili olması açısından bir kırılma noktasını temsil etmektedir.

Tekeli (2000: 85) Cumhuriyet Dönemi reformlarını genel olarak dört döneme ayırmaktadır. Bu süreçte reform asıl olarak 1923 yılında Cumhuriyet’in ilanı ve hemen ardından inkılap kanunlarının kabulü ile başlamıştır. Ardından 1946 yılında çok partili hayata geçilmesi, 1960 yılıyla birlikte planlı ekonomiye geçiş ve 1980’li yıllarda Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisi ile eklemlenmesine yönelik bir dizi düzenleme reform süreçlerindeki dönüm noktaları olarak sayılabilir. Bu çalışma kapsamında ise Türkiye’deki kamu yönetimi sisteminin gelişiminde Cumhuriyet’in ilan edildiği 1923 yılı, İkinci Dünya Savaşı’nın sona erdiği 1945 yılı, neoliberal politikaların ve yeni kamu yönetimi anlayışının yaygınlık kazandığı 1980 yılı, Avrupa Birliği üyelik sürecinin belirleyici olmaya başladığı 2000 yılı ve son olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin uygulamaya konduğu 2018 yılı kırılma noktaları olarak kabul edilmiştir.

Çalışma kapsamında Osmanlı Dönemi’nde gerçekleştirilen ıslahatların Cumhuriyet’in ilanı sonrası inşa edilen yeni kamu yönetimi sistemine yadsınamaz bir etkisi olduğunu kabul edilmekle birlikte temel olarak 29 Ekim 1923 sonrası gerçekleştirilen ve 2023 yılına kadar yüz yıllık süreci kapsayan reform süreçleri incelenerek ortaya konmaktadır. Bunun nedeni ise Cumhuriyet Döneminde kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların bütünlük arz edecek biçimde ele alınması gerekliliğidir. Bu kapsamda Türk kamu yönetimi sisteminde gerçekleştirilen reformların özellikle yapısal ve işlevsel açıdan ne gibi değişiklikleri beraberinde getirdiği tartışılmaktadır. Diğer yandan 100 yıllık bir tarihsel süreci kapsayacak nitelikteki bir çalışmanın binlerce sayfalık bir incelemeyi gerektireceği

aşikârdır. Bu nedenle çalışma Cumhuriyet Dönemi'nde kamu yönetimi reformu bağlamında kilometre taşı olarak kabul edilebilecek beş temel reform döneminin makro düzeyde analizinin gerçekleştirileceği ifade edilmelidir.

1. OSMANLI'DAN DEVRALINAN KAMU YÖNETİMİ MİRASI VE CUMHURİYET'İN İLK YILLARI

Türk kamu yönetimi geleneği elbette kökenleri itibarıyla Cumhuriyet'in ilanından çok daha eski tarihlere dayanmaktadır. Bu kapsamda Türkiye Cumhuriyeti'nin yüzlerce hatta binlerce yıldır var olan bir devlet anlayışı üzerine kurulduğu ifade edilebilir. Nitekim Osmanlı Devleti de gerek Sasani gerekse Selçuklu devletlerinden devraldığı yönetim mirasını günün koşullarına göre şekillendirerek yüzlerce yıl ayakta kalabilmiştir. Dolayısıyla tarihte kurulan Türk Devletleri hem yönetim kültürünü hem de devlet geleneğini kendilerinden sonra kurulacak devletlere aktarmıştır (Koç ve Mülazımoğlu, 2018; Bayansar ve Özer, 2022: 392). Bu geleneğin son temsilcilerinden biri ise 29 Ekim 1923'te kurulduğu kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Devleti olmuştur.

Tanzimat Dönemi Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı'dan devraldığı yönetim mirasının büyük oranda şekillendiği dönem olması nedeniyle oldukça önemlidir. 1830'lu yıllarla birlikte Osmanlı'da liberal bir ekonomik anlayış ve bu kapsamda yeni bir yönetim modeli filizlenmeye başlamıştır. Bu dönemde Kıta Avrupası'nda bulunan ülkelere öğrencilerin gönderilişi, bu ülkelerdeki bilim insanlarının eserlerinin Osmanlıcaya çevrilişi, çeşitli kurumların reformu için yine bu ülkelerdeki örneklerin model alınması ve İstanbul'a pek çok uzmanın davet edilmesi nedeniyle Osmanlı'ya Avrupa deneyiminin yansıdığı ifade edilebilir. Bu dönemde Osmanlı yönetim düşüncesini en çok etkileyen devlet ise Fransa olmuştur. Bu durumda Tanzimat Dönemi ile birlikte tercüme odalarında çalışan Rumların görevlerine son verilmesi ve geleceğin ilk Avrupa dili öğrenmiş aydınlarının burada yetişmeye başlamış olması önemli bir dönüm noktası olmuştur. Zira burada kullanılan yaygın yabancı dil Fransızcadır. Ayrıca bu dönemdeki pek çok reform programı Fransa'nın önerileri doğrultusunda hayata geçirilmiştir. Örneğin Fransız Eğitim Bakanı Victor Duruy'a 1867 yılında Osmanlı eğitim kurumlarının sistemli bir biçim kazanması için rapor hazırlatılmıştır. Bu raporda yer alan tavsiyeler arasında fen, hukuk, tarih ve idare okutacak bir üniversite kurulması da bulunmaktadır. Nitekim 1859 yılında kurulan Mekteb-i Mülkiye'nin yapılışında Fransa'daki örgütlenme ve ders programları esas alınmıştır. Bu süreçte Osmanlı'nın Fransa'dan yönetim bilimini transfer etmesinin temel nedeni hızlı bir adem-i merkezileşme dalgası sebebiyle dağılma tehlikesiyle yüz yüze gelen Osmanlı'nın, Fransa'nın merkezileşme bilgisine ihtiyaç duyması olmuştur. Bununla birlikte Fransız kaynaklı yönetim biliminin

1910'lardan itibaren yerini Almanya ekolünün de etkisiyle idare hukukuna bıraktığı ifade edilebilir (Keskin, 2006: 3-5; Berkes, 2003: 199-237). Bu süreç Cumhuriyet'in ilanıyla da devam ettirilmiş ve disiplin açısından idare hukuku, kamu yönetimi alanına egemen olmuştur.

Cumhuriyet'in kurulduğu yıllar itibarıyla Türk kamu yönetimi gerek örgütleniş gerekse işleyiş açısından Osmanlı Devleti'nden devralınan mirasın yeni toplumsal ve siyasal yapıya uyarlanması biçiminde ortaya çıkmıştır. Bu dönemde devlete sınırlı bir örgütlenme ve yönetim anlayışı hâkim olmuştur ve buna bağlı olarak daha çok temel görevler üstlenilmiştir. Bu durum Osmanlı Devleti'nin son yıllarda sergilediği yönetim anlayışıyla da örtüşmektedir. Zira bu yıllarda küresel anlamda liberalizm rüzgârı esmekte ve özel sektör ekonomide büyük bir rol oynamaktaydı. Ancak bu gidişat 1929 yılında ortaya çıkan Büyük Buhran nedeniyle kesintiye uğramıştır. Bu yıllarda Türkiye de diğer birçok ülke gibi devletçilik ilkesi kapsamında politikalar üreterek kamu yönetimini dönüşüme maruz bırakmıştır. Böylelikle müdahaleci-devletçi bir yönetim anlayışı benimsenmiş ve bu durum İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar devam etmiştir (Ünal ve Ateş, 2019: 8; Bayansar ve Özer, 2022: 393). Bu nedenle özellikle 1930 ila 1939 yılları arasındaki dönemin korumacı devletçi sanayi dönemi olarak adlandırılması mümkündür. Bu yıllarda ülkedeki yabancı yatırımlar millileştirilmiş ve devlet hem denetleyici hem de bizzat işletmeci bir aktör olarak ekonomik hayatın gelişimine ve işleyişine egemen olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'nın yaşandığı 1940 ve 1945 yılları arasında ise planlama çalışmaları ile sınıai yatırım programları savunma harcamalarının baskısı nedeniyle tamamıyla ertelenmiştir (Boratav, 2005: 59-81; Altunok, 2011: 234). İkinci Dünya Savaşı'nın ardından savaşın galip ülkeleri tarafından kurulan yeni dünya düzeni ve çok partili hayata geçiş Türk yönetim sisteminde köklü değişimleri beraberinde getirmiştir.

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE RASYONELLEŞME ADIMLARI

Türk yönetim tarihi açısından, özellikle 1945 ile 1970 yılları arasında, Amerikan kamu yönetimi disiplininin Türkiye'ye yansıtıldığı ifade edilebilir. Bu dönemde Türkiye dışından uzmanların ve akademisyenlerin yardımıyla çeviri üzerinden yeni bir disiplin inşa süreci ve yeni yapıların transferi yaşanmıştır. Bu sürecin temel nedeni ise İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan iki kutuplu dünya düzenidir. Japonya'nın 1945 yılında teslim olmasıyla birlikte İkinci Dünya Savaşı sona ermiş ve Avrupa yerine Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Rusya ve Çin eksenli yeni bir dünya düzeni kurulmuştur. Bu yeni dünya düzeninde her iki kutup

da kendi dünya görüşlerine ilişkin kuralları belirlemiş ve bu kuralları üçüncü taraflara dikte etmiştir. Türkiye ise kendini böyle bir ortamda Batı kampı içerisinde konumlandırmıştır. Türk kamu yönetimi ise gerek disiplin ve eğitim gerek yapı gerekse işleyiş açısından ABD kaynaklı Truman Doktrini ile Marshall Planı'ndan ve Birleşmiş Milletler'in (BM) yaklaşımlarından etkilenmiştir (Avaner, 2020: 25-39). Bu yıllarda yalnızca Türkiye için değil birçok ülke itibarıyla ABD ve BM tarafından yapılan yardımlar vasıtasıyla yönlendirmenin ve dönüşümün gerçekleştirildiği ifade edilebilir. Nitekim o yıllarda gelişmekte olan ülkelerin büyük çoğunluğu değişen dünyaya ayak uydurma amacıyla pek çok reformu hayata geçirmiştir (Avaner, 2020: 337; Bayansal ve Özer, 2023: 390). Güler'e (1994: 4) göre de İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Türk kamu yönetimi dışarıdan önerilen çerçeve içerisinde varlık göstermiştir. Dönemin şartları düşünüldüğünde bu durumun bir tercih olmaktan ziyade zorunluluk olduğu ifade edilebilir.

Dış yardım hususunun kalkınma açısından yorumlanması da 1945 yılı sonrasına denk düşmektedir. Truman Doktrini ile başlayan süreç özellikle stratejik konumlarda bulunan ülkelere askeri, teknik ve ekonomik yardımlar yapılmasını beraberinde getirmiştir. Sonraki süreçte hayata geçirilen Marshall Planı ise bağış niteliği taşımış ve Avrupa'nın yeniden imarını amaçlamıştır. Aslında ilk başlarda ABD tarafından sağlanan yardımların 1944 yılında kurulan Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-IMF) ve Dünya Bankası gibi kurumlar üzerinden dağıtılması öngörülmüş ancak bu kuruluşların yetersiz kalması üzerine ikili yardım programları düzenlenmeye başlanmıştır. Bu yardımlar, ABD'nin askeri, politik ve ekonomik yönden görece üstün olmasını beraberinde getirmiştir. Başlangıç aşamasında bu yardımlar herhangi bir ön koşul olmaksızın verilmekteyken 1950'li yılların sonlarına doğru ön koşulsuz yardımlar bağlı yardımlara, proje yardımları ise daha uzun erimli program yardımlarına dönüşmüştür (Avaner, 2020: 338-340). Teknik yardımlar konusunda kamu yönetiminin iki farklı rolü olmuştur. Birincisi yardımların ülke içerisinde kullanımı bakımından koordinasyon görevi, ikincisi ise bizzat kamu yönetiminin reforma tabi tutulmasının bir teknik yardım konusu olmasıdır (Arık, 1964'ten aktaran Avaner, 2020: 346). Diğer bir ifadeyle hem Türkiye hem de benzer ülkelerdeki kamu yönetimi yapılanmaları teknik yardımlar kullanılarak reform sürecine tabi tutulmuştur. Bu süreç ise bizzat yardım eden ülke veya kuruluşlar tarafından takip edilmiş ve yönlendirilmiştir.

Gerek akademik gerek politik gerekse bürokratik elitlerden oluşan Türk entelektüeli İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD ve BM başta olmak üzere dışarıdan gelen talepleri büyük ölçüde bir evrensellik algısı içerisinde değerlendirmiştir. Bu süreçte birçok uluslararası yapı tabiri caiz ise kutsanmış ve ülke içinde tanıtılmaya çalışılmıştır. Bu konuda sorgulamadan ziyade çağdaş ve evrensel olanı benimseme ve içselleştirme ağırlık kazanmıştır. Netice olarak Türkiye’de akademik anlamda 1950’li yıllarda kurulmaya başlanan kamu yönetimi alanı hem kavramsal hem kurumsal hem de kuramsal açıdan ABD eliyle inşa edilmiştir. Kamu yönetimine ilişkin yayınlar, temel kavramlar, araştırma yöntemleri de bu inşa sürecine dâhil edilmiştir. Başta ABD kaynaklı olmak üzere Batılı akademisyenlerle başlayan inşa süreci eğitim ve araştırma faaliyetleri ile başlamış, devamında ise teknik yardımlardan beslenen burslarla yerli kadrolar oluşturulmuştur (Avaner, 2020: 421-424). Bu süreçte ABD merkezli yönetim düşüncesi ve kamu yönetimi literatürü Türkiye’ye transfer edilmiştir. Bununla birlikte özellikle yönetimde rasyonalizasyon kavramı ön plana çıkarılmıştır.

Rasyonalizm felsefesi Türkiye’de özellikle 1940’lı yıllardan itibaren gerek akademinin gerekse bürokrasinin temel konusu hâline gelmiştir. Böylelikle Türk kamu yönetiminde ABD kaynaklı işletme yöntemlerinin kullanılması tartışılmaya başlamıştır (Avaner, 2020: 281). Nitekim Akdeniz (1947: 55) tarafından o yıllarda kaleme alınan bir makalede devlet teşkilatı ve kamu personeli konusunda hükûmetin bir komisyon kurduğu ve “devlet teşkilatının rasyonalize edilmesi” tabirinin sık sık kullanıldığı ifade edilmiştir. Ayrıca Akdeniz, rasyonalizasyon kavramını “bir işletmenin, az maliyetle çok istihsal yapacak şekilde ve ilmi metodlarla müsteniden tanzim idaresidir” biçiminde tanımlamıştır. Günümüz Türkçesi ile aktarılabilecek olursa rasyonalizasyon “bir işletmenin az maliyetle çok üretim yapacak biçimde ve bilimsel yöntemlere dayalı olarak sevk ve idare edilmesi ve düzenlenmesi” şeklinde ifade edilmiştir. Bununla birlikte rasyonel çalışma konusunda Taylor ve Ford tarafından ortaya konan sistemler örneklendirilmiş ve bir plan ve program çerçevesinde, işletme iktisadı ilkeleri doğrultusunda hareket edilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Akdeniz, 1947: 64). Rasyonalizasyon konusundaki çalışmalar hükûmet nezdinde 1944 yılında başlatılmıştır. Bu kapsamda Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun’un değiştirilmesi suretiyle 20 Temmuz 1944’te bir tetkik heyeti oluşturulmuştur. Böylece İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatına bağlı bir inceleme kurulu hayata

geçirilmiştir. Kurula gerek merkezî yönetim gerekse yerel yönetim düzeyinde incelemelerde bulunmak, diğer ülkelerdeki mevzuatı incelemek, mevzuata ilişkin değişiklik önerilerinde bulunmak gibi görevler verilmiştir (Avaner, 2020: 285). İlerleyen yıllarda ise yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlar rasyonalizasyon sürecine öncülük etmiştir.

Türk kamu yönetimi sisteminde ABD etkisinin gözlemlendiği bir diğer alan ise eğitim alanıdır. İstanbul'da 1859 yılında Mektebi Mülkiyei Şahane adıyla kurulan ve 1935 yılında Ankara'ya taşınan Siyasal Bilgiler Fakültesi (SBF) bünyesinde 1950 yılında dış kökenli bilimsel aşı olarak isimlendirilebilecek bir süreç başlatılmıştır. Bu süreçte sosyal bilimler alanında yeni disiplinlerin tanınmasını sağlamak ve idari teşkilatı yeniden yapılandırmak amacıyla ABD desteğiyle bir grup Amerikalı bilim insanı ile uzun soluklu projeler yürütülmüştür. Bu dönemde ABD'nin SBF'ye olan ilgisi artmıştır. Ayrıca New York Üniversitesi ile yapılan beş yıllık bir anlaşma kapsamında ABD üniversitelerinden pek çok akademisyen burada derslere girmiş ve Türk asistanlar bu süreçte onlara yardımcı olmuştur (Avaner, 2020: 317). Bu durum yetişmekte olan geleceğin akademik ve bürokratik kadrolarının da ABD eksenli yönetim düşüncesi yapısına sahip olmasına neden olmuştur.

Eğitim alanında gerçekleşen bir diğer gelişme gerek akademisyenlerin gerekse üst düzey bürokratların yetiştirilmesini sağlayan kurumsal bir yapının oluşturulması olmuştur. Bu kapsamda Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) 1953 yılında, BM Teknik Yardım Bürosu'nun girişimleri sonucu Ankara'da kurulmuştur. Ayrıca Türkiye'nin bu konuda tekil bir örnek olmadığı da ifade edilmelidir. Bu yıllarda BM öncülüğünde aralarında Kanada, Brezilya, Peru, Libya, İran, Hindistan ve Nepal'in de bulunduğu birçok ülkede amme idaresi eğitim merkezleri ve/veya enstitüleri kurulmuştur. TODAİE'nin kuruluş sürecinde ise ABD'li BM uzmanı, Fransız ENA (École Nationale d'Administration – üst düzey kamu görevlilerinin yetiştirildiği okul) Müdürü, Hollanda sömürge yöneticisi ve SBF öğretim üyeleri bir arada çalışmıştır. Özellikle 1953-1959 yılları arasında çoğunluğu ABD'deki üniversitelerden olmak üzere pek çok öğretim görevlisi burada ders vermiştir. Enstitünün kuruluş amacı temel olarak kamu yönetiminin çağdaş anlayışa göre gelişmesine yönelik yararlı çalışmalar yapmak yoluyla idarede ihtiyaç duyulan personeli yetiştirmek ve memurların yönetim alanında gelişmelerini sağlamak biçiminde belirlenmiştir. Diğer yandan 1953-1960 yıllar

arasında BM tarafından TODAİE kapsamındaki 29 araştırmacıya yurt dışında öğrenim görmek üzere burs sağlanmıştır. Netice olarak TODAİE, kuruluşundan itibaren reform mekanizmasının merkezinde konumlanmıştır. Böylelikle Türkiye’de reformların devamlı olarak izlenmesini sağlayacak bir organ ihtiyacı karşılanmıştır. Ayrıca hem bakanlıklar arası konularda koordinatör rolü üstlenmiş hem de eğitim, araştırma ve yayın konularında bakanlıkları desteklemiştir (Avaner, 2020: 370-379). Ancak burada ifade etmek gerekir ki TODAİE 2018 yılında kapatılarak bütçesi ve personeli Yükseköğretim Kuruluna devredilmiştir. Bu durumun ABD eksenli kamu yönetimi düşüncesinden bağımsızlaşma yolunda atılmış bir adım olarak yorumlanması mümkündür.

Bu dönemde yaşanan iç siyasal gelişmeler de yönetimin düşüncesinde birtakım dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Her ne kadar daha önceleri çok partili hayata geçiş denemeleri olduysa da 1946 yılında Demokrat Parti’nin kurulması ve aynı yıl düzenlenen seçimlere girmesi bu konuda bir dönüm noktası olmuştur. Ancak gerçek anlamda çok partili hayata geçiş 1950 yılında yapılan seçimlerde Demokrat Parti’nin sandıklardan galip olarak çıkmasıyla gerçekleşmiştir. Çok partili hayata geçiş yalnızca siyasi bir dönüm noktası değil idari ve ekonomik açıdan da bir dönüm noktası olma niteliği taşımaktadır. Zira bu değişim ile kamu politikalarının oluşturulmasında ve kamusal hizmetlerin sunumunda devletçi anlayış yerine liberal anlayış ön plana çıkmıştır (Bayansar ve Özer, 2022: 394-395). Ancak devlet yönetimine hâkim olan liberal anlayış 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleştirilen askeri darbe ile birlikte yerini bir kez daha müdahaleci ve her alanda etkin devlet anlayışına bırakmış, Planlı Kalkınma Dönemi başlamıştır.

Planlı Kalkınma Dönemi olarak tanımlanabilecek ve 1960 yılında başlayan süreçte yönetimin iyileştirilmesi ihtiyacı ivedilikle çözülmesi gereken bir durum olarak kabul edilmiştir. Zira sağlıklı bir ekonomik kalkınma için sağlıklı bir kamu yönetimi gerekmektedir. Bu nedenle Türkiye’deki kamu yönetimi, kendisine yüklenen fonksiyonları yerine getirebilecek bir yapı ve işleyişe sahip kılınmak üzere sık sık gözden geçirilmiştir. Aslına bakılırsa Planlı Kalkınma Dönemi’nin tohumları 1950’li yılların sonunda atılmıştır. İleride kurulacak Devlet Planlama Teşkilatının kurucuları arasında yer alan ve Batılı bir planlamacı olan Timbergen 1959’da ilk plan hazırlıklarına başlamış ancak planlama yönteminin komünizme

özü bir uygulama olduğı eleştirisinin Demokrat Parti'yi zora sokma ihtimali nedeniyle çalışmalarını gizlilik içerisinde sürdürmüştür (Sezik ve Ağır: 2016: 230). Diğer yandan Planlı Kalkınma Dönemi öncesinde gündeme gelen ve yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlar ile 1960'lı yıllarla birlikte Türk araştırmacılar tarafından gerçekleştirilen projeler yapısal ve işlevsel açıdan Türk kamu yönetimi etkilemiştir.

2.1. Yabancı Uzman Raporları

Her ne kadar Türkiye'de yabancı uzmanlarca hazırlanan raporların tarihi Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar gitse de bunlar daha çok eğitim veya ekonomiyle ilgili olmuştur. Özellikle 1940'lı yılların sonlarından itibaren yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporların sayısında kayda değer bir artış söz konusudur. İdari anlamda reform konusunda bir yabancı uzman tarafından kaleme alınan ilk rapor ise Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor olmuştur. Prof. Dr. Fritz Neumark tarafından hazırlanan rapor, Türk kamu yönetiminin dönüştürülmesinde bir ilk olma özelliğı taşımaktadır. Rapor kapsamında daha çok memur sayısı ve niteliğı üzerinde durulmuştur (Avaner, 2020: 398-399). Ancak bununla birlikte; aşırı kırtasiyeciliğe karşı idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi amacıyla kodifikasyona gidilmesi, bakanlıklarda rasyonalizasyon komitelerinin ve başbakanlığa bağı bir devlet enformasyon bürosu kurulması önerilmiştir (Altunok, 2011: 244; Aykaç, Yayman ve Özer, 2003: 162). Bir devlet enformasyon bürosu kurulması önerisinin 1984 yılında karşılık bulduğı ve T.C. Başbakanlık Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün kurulduğı ifade edilmelidir. 2018 yılında ise bu kuruluş kapatılarak görev ve yetkileri Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığına devredilmiştir.

Barker Raporu olarak da bilinen Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası Raporu ise tamamı Amerikalılardan oluşan bir ekip tarafından 1951 yılında hazırlanmıştır. Burada Türkiye'ye sanayileşme değil tarım ve hammadde üretimi telkin edilmekle birlikte devletçiliğe son verilmesi, her alanın özel sektöre açılması ve bu kapsamda merkeziyetçi yapının terki önerilmiştir. Kalkınma Planı için Tahlil ve Tavsiyeler başlığını taşıyan rapor temel olarak Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal kalkınması hususuna eğilmişse de devletin bu alanlardaki kalkınma konusundaki rolü üzerinden kamu yönetimi alanında öneriler de geliştirilmiştir. Bu kapsamda Devlet Personel Dairesi, Devlet Malzeme Ofisi, Makine ve Kimya Endüstrisi, Et

ve Balık Kurumu gibi yardımcı hizmet kurumlarının ihdası, yetki devrine gidilerek yetki ve sorumlulukların yeniden dağıtılması, üniversitelerde kamu yönetimi bölümünün kurulmasına yönelik saptamalar ve bir kamu yönetimi komisyonunun kurulması önerisi kamu yönetimi disiplini açısından öne çıkmaktadır (Güler, 2008: 8; Avaner, 2020:403-404; Aykaç vd., 2003: 162-163). Bu kapsamda 1957 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde Türkiye’de bir ilk olarak amme idaresi kürsüsü kurulmuştur (Keskin, 2006: 2). Bu bölümden mezun olanların önemli bir bölümü gerek bürokratik açıdan üst düzey kamu yöneticisi olarak gerekse akademik alanda kendini geliştirerek Türk kamu yönetimi düşüncesinin gelişiminde önemli roller üstlenmiştir.

1951 yılında hazırlanan Martin ve Cush Raporu ile 1952 yılında düzenlenen Leimgruber Raporu’nda da Barker Raporunda olduğu gibi merkezî bir personel idaresi kurulması önerilmiştir (Aykaç vd., 2003: 164; Avaner, 2020: 406). Diğer yandan 1962 yılında Mook tarafından hazırlanan iki raporda ve Fisher tarafından hazırlanan üç raporda yine memuriyet rejimi ve kamu personel yönetiminde yapılması gereken reformlara ilişkin ilke ve amaçlar yer almaktadır. 1963 yılında ise Podol tarafından yalnızca yöneticilere yönelik bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporlar, 1965 yılında yayımlanan ve önemli değişikliklerle birlikte 1971 yılında yürürlük kazanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nu önemli ölçüde etkilemiştir (Avaner, 2020: 411-412).

Yukarıda bahsi geçen raporlarda genellikle idari reform, idarenin reorganizasyonu ve rasyonelasyonu gibi konular ön plana çıkmıştır. Raporları hazırlayan uzmanların önemli bir çoğunluğu bağımsız olmamakla birlikte genellikle uluslararası merkezler tarafından görevlendirilmiş uzmanlardır. Ayrıca raporlar birbirlerine benzer nitelikte olacak şekilde özellikle kamu personel rejimi, memur sayısının yüksek olması ve düzensizlik göstermesi, ücret sistemi ve sınıflandırma modeli üzerinde durmuştur. Bu benzerlikle ilgili olarak birkaç neden öne sürülebilir. Örneğin raporlarda kullanılan ifadeler genel itibarıyla İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan yeni dünya düzeninin genel görüşlerini yansıtmaktadır. Ayrıca daha önce hazırlanan raporların incelenmeden ve birbirleri ile ilişkilendirilmeden yeni raporların hazırlanması tekrara düşülmesine yol açmıştır (Altunok, 2011: 246). Özellikle TODAİE çatısı altında yetiştirilen yerli uzmanların yetkinlik kazanmasıyla birlikte 1960’lı yıllardan itibaren yabancı uzmanlar tarafından hazırlanacak

raporlara ihtiyaç duyulmamıştır. Bu yıllardan sonra hazırlanan reform süreçleriyle ilgili raporlarda genellikle TODAİE görevlendirilmiştir.

2.2. Yerli Uzman Raporları

Cumhuriyet'in ilanından sonra 1960'lı yıllara kadar uluslararası kuruluşların yardımlarıyla ve yabancı uzmanlarca hazırlanmış raporlarla yürütülen reform çalışmaları bu yıllardan itibaren Türk araştırmacılar tarafından sürdürülmüştür. Bu kapsamda TODAİE tarafından hazırlanan İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor önemli bir dönüm noktasını temsil etmiştir (Bayansal ve Özer, 2023: 398). 1961 yılına gelindiğinde kalkınma planlarının ve yıllık planların hazırlanmasını sağlamak ve kamu personeli ile ilgili çalışmaları yürütmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur (Bayansar ve Özer, 2022: 398). Böylelikle Türk kamu yönetiminde planlı dönem başlamıştır. Planlı dönemin ilk kapsamlı reform çalışması ise Merkezî Hükûmet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) olmuştur. Bu proje, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, TODAİE, farklı üniversitelerin konu ile ilgili fakülteleri ve bakanlıkların ilgili birimlerinin ortak çalışmasıyla ortaya çıkmıştır. Projenin temel amacı ise merkezî yönetimin örgütlenme biçiminin kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir biçimde sunulmasına imkân verecek biçimde yeniden düzenlenmesine yönelik öneriler geliştirmektir (Polatoğlu, 2003'ten aktaran: Bayansar ve Özer, 2022: 398; Sezik ve Ağır, 2016: 231).

1983 yılında düzenlenen seçimlerin sonucunda kurulan hükûmet, daha hızlı, etkin ve verimli bir kamu hizmeti anlayışını benimsemiş ve bakanlık sayılarını azaltmak suretiyle benzer görevdeki kurumsal yapıları aynı çatı altında birleştirme yoluna gitmiştir. Bu kapsamda hayata geçirilen değişikliklerin işleyişe olan etkisini analiz etmek üzere TODAİE görevlendirilmiştir. TODAİE tarafından bu minvalde yürütülen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) 1988 yılında başlatılmış ve 1991 yılında tamamlanmıştır. Projenin temel amacı ise merkezî yönetimin taşra teşkilatını ve yerel yönetimleri; etkin, etkili, hızlı, verimli ve nitelikli bir biçimde hizmet görececek bir forma kavuşturmadır. Bu proje ile başta MEHTAP olmak üzere o döneme kadar Türk yönetim sistemini geliştirmek üzere hazırlanmış olan tüm çalışmalar incelenerek hâlihazırda var olan sorunların tespiti yapılmış, hayata geçirilmesi gereken yeni düzenlemeler ise sistemli bir biçimde ortaya konmuştur (Bayansar ve Özer, 2022: 399-400; Sezik ve Ağır, 2016: 231).

3. ÖZAL DÖNEMİ VE KAMU YÖNETİMİNDE LİBERAL GELENEĞİN BAŞLAMASI

Bu dönemde piyasa yanlısı liberal ekonomik modelin ön plana çıkmasıyla birlikte devletin piyasaya müdahale eden, kısıtlayıcı ve her alanda faaliyet gösteren yanı törpülenmiş ve serbest piyasa anlayışı genel anlamda kabul görmüştür. Bu konudaki öncüler ise ABD ve İngiltere olmuştur. Bahsi geçen iki ülke ile birlikte gelişmiş ekonomilere sahip ülkeler yeni bir paradigma geliştirmiş, diğer ülkelerin daha serbest bir yönetsel ve ekonomik yapıya evrilmesine öncülük etmişlerdir. Ekonomik liberalleşme adımları verimsiz kamu yönetimi sistemlerinin de sorgulanmasına neden olmuş ve özel sektör yönetim teknikleri ile kamu yönetimi iç içe geçmeye başlamıştır. Bu durum Türkiye’de yeni kamu yönetimi reformlarının uygulanmasına zemin hazırlamıştır. Özel sektör eksenli ve işletmecilik temelli bu anlayış; piyasadaki değişimlere kamu yönetimini uyarlamayı, yerelleşmeyi, özel sektör yöntem ve pratiklerini kamu yönetimine aktarmayı hedeflemiştir. Bu kapsamda kamu örgütlerinin küçülmesi ve kamusal hizmet sunumunun yerelleşmesi ön plana çıkmıştır (Bayansar ve Özer, 2022: 391-401). Bu küçülme ise kamu iktisadi teşebbüslerin özellikle borsa üzerinden özelleştirilmesi biçiminde gerçekleştirilmiştir.

Neoliberal politikalar ve yeni kamu yönetimi reformları Türkiye’de Turgut Özal ile özdeşleşmiş durumdadır. Her ne kadar kökenleri öncesine dayanıyor olsa da yeni kamu yönetimi reformlarının sistematik bir biçimde hayata geçirilmesi Özal’ın iktidar olduğu yıllara denk düşmektedir. Bu dönemde Özal öncülüğünde uygulanan politikaların yerelleşme, özelleştirme ve düzenleme olmak üzere üç odağının olduğu ifade edilebilir. Yerelleşme kapsamında gerek belediyelerin gerekse il özel idarelerinin merkezî bütçeden aldıkları pay artırılmış ve bazı vergilerin tamamı yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ancak Özal sonrası dönemde yani 1990’lı yıllarla birlikte merkezîleşme ağırlıklı politikaların hayata geçirildiğini belirtmek gerekmektedir. Özelleştirme politikalarına değinilecek olursa bu dönemde Özal hükûmeti tarafından kullanılan en yaygın özelleştirme biçiminin borsa üzerinden halka arz ve hisse satışı şeklinde gerçekleştiği söylenebilir. Bu dönemde kamuya ait kuruluşların doğrudan satışı yerine tedricen vatandaşa devri söz konusudur (Bektaş ve Ateş, 2022: 148-164). Böylelikle kurum ve kuruluşların hisselerinde yabancı yatırımcıdan ziyade yerli yatırımcı büyük bir paya sahip olmuştur.

Her ne kadar doğrudan Özal tarafından hayata geçirilmese de Türk siyasal ve yönetim alanına 1980’li yıllarda giren ve 1990’lı yıllarda yaygınlaşan önemli uygulamalardan biri piyasa aksaklıklarını gidermek amacıyla düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşturulması olmuştur. Neoliberal politikalar, klasik liberalizmden farklı olarak özel teşebbüsü tamamen serbest bırakmak yerine sosyal devlet anlayışının gerektirdiği biçimde mekanizmaların gerektiği gibi işleyip işlemediğinin ve sosyal adaletin sağlanıp sağlanmadığının denetlenmesini, aksaklık söz konusu olduğunda ise giderilmesini öngörmektedir. ABD’de onlarca yıllık bir geçmişe sahip düzenleyici ve denetleyici kurumların Kıta Avrupa’sında yaygınlık kazanması 1980’li yıllara denk düşmektedir. Bağımsız idari otoriteler olarak da anılan düzenleyici ve denetleyici kurumların Türkiye’deki ilk örneği ise Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) olmuştur. 1981 yılında kuruluş kanunu yayımlanan ve 1982 yılında kurulan SPK ile başlayan süreç 1990’lı yıllarda hız kazanmış ve 2000’li yıllarda da devam etmiştir. Bu sürecin 1980’li yıllarda başlaması bir tesadüf değildir. Zira yine bu yıllarda ön plana çıkan liberalleşme ve özelleştirme politikaları devletin bir aktör olarak piyasadaki gücünü zayıflatırken düzenleyici rolünü ise güçlendirmiştir (Bektaş ve Ateş, 2022: 164-165; Çapar, 2009: 197). Son olarak 2019 yılında kurulan Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (SEDDK) ile düzenleyici ve denetleyici kurum sayısı 11’e çıkmıştır. SPK ve SEDDK dışındaki düzenleyici ve denetleyici kurumların; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumu biçiminde sıralanması mümkündür.

1980’li yıllarla birlikte yaygınlık kazanan neoliberal politikalar, kamusal hizmetlerin yeniden yorumlanmasını beraberinde getirmiştir. Bu yıllara kadar kamusal hizmetlerin sunumu konusunda planlama, uygulama ve değerlendirme aşamalarının tamamında söz sahibi yalnızca devlet iken artık vatandaşların ve özel sektörün de dahil olduğu bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu minvalde yönetim, yerini yönetişime bırakmaya başlamıştır (Bayansar ve Özer, 2022: 391). Bu dönemde ABD’de ortaya çıkan kamu işletmeciliği yaklaşımı nedeniyle işletme bilimine ait terimler kamu yönetimi disiplininde de kullanılmaya başlanmıştır. Ayrıca anavatanı Japonya olan toplam kalite yönetimi, kalite çemberi gibi terimler de kamu yönetimi disiplinine transfer edilmiştir (Güler, 1994: 16).

4. AK PARTİ İKTİDARININ İLK DÖNEMİ: KAMU YÖNETİMİNDE SAHİCİ REFORMLAR

Türkiye'nin 2000'li yıllarda idari sistemini etkileyen en önemli kurumlardan biri Avrupa Birliği olmuştur. Zira Türkiye 1999'da Helsinki'de düzenlenen Avrupa Birliği Zirvesi'nde resmî olarak aday ülke statüsü kazanmıştır. Bu süreçte Avrupa Birliği'ne entegrasyon amacıyla çıkarılan uyum yasaları idari sahada da bir kısım düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Bu yıllardaki ilk köklü değişim kamu mali sisteminde gerçekleşmiştir. Osmanlı döneminden beri yürürlükte olan Musabebe-i Umumiye Kanunu'nun 2003 yılında kaldırılması ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlük kazanması Türk kamu yönetiminde mali açıdan bir milat olarak nitelendirilebilir. Böylelikle performansa dayalı ve stratejik yönetim Türk kamu yönetiminin bir parçası hâline gelmiştir. Yine 2003 yılında yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile şeffaf bir yönetim kültürünün kurumlara hâkim kılınması amaçlanmıştır. Bu yıllarda kamu yönetiminde köklü bir değişimi gerçekleştirmek amacıyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı hazırlanmış ancak kanunlaşamamıştır (Ünal ve Ateş, 2019: 10). Ancak her ne kadar ilk hazırlandığı biçimiyle kanunlaşamamış olsa da söz konusu taslakta bahsi geçen değişikliklerin tedricen farklı kanunların yürürlük kazanmasıyla hayata geçirildiği ifade edilebilir.

Bu yıllarda Türk kamu yönetimine kazandırılan kavramlardan biri de "etik yönetim" olmuştur. Bu yıllara kadar daha çok felsefe biliminin ilgilendiği kavram, Türkiye özelinde 2000'li yıllarla birlikte kamu yönetimi disiplininin konuları arasında yer almıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2004 yılında kabul edilmiş ve bunun akabinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Böylece kamu görevlilerinin hizmet sunumu esnasında uymaları gereken etik davranış ilkeleri ortaya konmuş, bu sürecin takibi ve geliştirilmesiyle ilgili kurumsal bir yapı Türk kamu yönetimine kazandırılmıştır.

Yerel yönetimlerle ilgili önemli düzenlemeler yine 2000'li yılların başlarına denk düşmektedir. Bu kapsamda 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu önemli değişiklikler içermektedir. Bahsi geçen iki kanunda da yerel meclisler ön plana çıkarılmış ve vesayet denetimi yumuşatılmıştır. Bununla birlikte yerel yönetimlere ilişkin yetki ve görevlerin arttığı

ifade edilebilir (Önen ve Kurnaz, 2017: 63). Ayrıca 5393 sayılı Kanun kapsamında oluşturulması öngörülen ve katılımcılığı artırmayı amaçlayan kent konseylerinin de böylece kamu yönetiminin yeni bir aktörü olarak ortaya çıktığı vurgulanmalıdır. Yine 2005 yılında yürürlük kazanan Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ile hâlihazırda var olan yerel yönetim birlikleri için yasal bir zemin hazırlanmıştır. Böylelikle 1972 yılında birliklerle ilgili başlayan yasama çalışmaları 2005 yılında nihayete ermiştir (Yıldız, 2021: 53).

Bu başlık altında bir arada değerlendirilmesi gereken bir diğer değişim alanı ise büyükşehir belediyelerinde gerçekleştirilmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2012 yılında yürürlük kazanan ancak 2014 yılında fiilen uygulanmaya başlanan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında büyükşehir belediyelerin yetki ve görevleri artırılmış, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerdeki il özel idareleri kapatılmış, köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Sonuç olarak büyükşehir belediyelerinin yetki alanı tüm il sınırlarını kapsayacak biçimde genişlemiştir.

Bu dönemde Avrupa Birliği etkisiyle Türk kamu yönetimine dahil olan aktörlerden biri de kalkınma ajansları olmuştur. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2006 yılında yürürlük kazanmasıyla birlikte bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması kapsamında bölgesel planlamanın ve bölgesel kalkınmanın sağlanması amacıyla kalkınma ajansları kurulmaya başlamıştır. Bu minvalde istatistiki açıdan oluşturulan 26 bölgede 26 kalkınma ajansı faaliyet yürütmektedir (Avaner ve Düzenli, 2023).

Türk kamu yönetiminin bu dönemde etkilendiği bir diğer etken teknolojik gelişmeler olmuştur. Özellikle bilgisayar, internet ve mobil telefon gibi alanlardaki teknolojik gelişmeler diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de kamusal hizmet sunumunda yeniliklere yol açmıştır. Bu yenilikler genel itibarıyla e-devlet uygulamalarıyla karşılık bulmuştur. Türkiye'de 2006 yılı ile birlikte tüm kamu hizmetlerine tek bir noktadan erişim imkânı sağlayan büyük bir internet sitesi olarak E-Devlet Kapısı vatandaşların kullanımına sunulmuştur. Böylece turkiye.gov.tr üzerinden kamu hizmetlerinin vatandaşla, işletmelere, kamu kurumlarına bilgi ve iletişim teknolojileri ile etkin ve verimli bir biçimde sunulması

amaçlanmıştır. E-devlet uygulamaları açısından Merkezi Nüfus İstatistikleri Projesi (MERNİS) ve Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) de örnekler arasında yer almaktadır. Hemen her gün genişleyen e-devlet uygulamaları hem hizmet sunucuların hem de hizmetlerden faydalanan vatandaşların zamandan tasarruf sağlamasına, kırtasiyeciliğin azalmasına ve şeffaflığın artırılmasına katkı sağlamaktadır (Günel, 2018: 361-364).

Ak Parti döneminde Türk kamu yönetimi sistemine dahil olan mekanizmalardan biri de Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) olmuştur. 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile herkesin kamu denetçisine başvurabilmesi anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasal değişikliğin ardından 2012 yılında kabul edilen 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilerek yürürlük kazanmıştır. KDK, kendisine gelen şikayetleri çözmenin yanı sıra kamu yönetimindeki işleyişe ilişkin aksaklıkları da ortaya koymaktadır. İyi yönetim anlayışıyla alınan tavsiye kararlarıyla kurumların tutum ve davranışlarında değişikliğe gitmesini, böylelikle vatandaşın kamu yönetimine bakışının olumlu etkilenmesine vesile olmaktadır (Şengül, 2013: 75; Şengül ve Günel, 2022: 64-65). Böylelikle kaynağı Osmanlı'ya dayanan ancak İsveç'te kurumsallık kazanan ombudsmanlık mekanizması Türk kamu yönetimi sistemine kazandırılmıştır.

5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ: TANZİMAT'TAN BUGÜNE EN BÜYÜK DEĞİŞİM HAMLESİ

Osmanlı Devleti'nin son yıllarından itibaren uzun bir tarihsel sürece sahip parlamenter sisteme getirilen eleştiriler 2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği referandumu ile farklı bir boyuta taşınmıştır. Referandumun ardından ilk kez 2014 yılında mevcut sistemde yürütmenin sorumsuz kanadını temsil eden cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir. Böylelikle cumhurbaşkanının meşruiyeti doğrudan millete dayandırılmıştır (Öner, 2019: 328; Kırışık ve Öztürk, 2020: 194). Bununla birlikte ilerleyen süreçte yürütme erkinin yasama erkinden tan istikrar, yönetsel açıdan ise kararların hızlı bir biçimde alınması amaçlanmıştır. Böylece karar alma süreçlerinin sadeleşmesi ve kamusal hizmetlerin daha etkili, hızlı ve verimli bir biçimde sunulması mümkün olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile en köklü değişiklikler şüphesiz merkezî yönetiminin örgütlenmesinde gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda

cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir. Yeni teşkilat yapısı; cumhurbaşkanlığı makamı, İdari İşler Başkanlığı, cumhurbaşkanı yardımcıları, politika kurulları, ofisler, bağlı kurum ve kuruluşlar ile bakanlıklardan oluşmaktadır. Başbakanlık ve Bakanlar kurulu gibi kaldırılan yapıların yanı sıra kamu politikalarının belirlenmesi ve geliştirilmesi sürecinde Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak faaliyette bulunacak ofisler ve politika kurulları gibi yeni aktörler ve yapılar Türk kamu yönetiminin bir parçası hâline gelmiştir. Bu kapsamda ülkede uygulanacak makro düzeydeki kamu politikalarının belirlenmesine katkı sağlamak üzere Cumhurbaşkanlığı bünyesinde 9 adet politika kurulu oluşturulmuştur. Bu kurulların; Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu biçiminde sıralanması mümkündür. Diğer yandan kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli, idari ve mali özerkliğe sahip ofisler oluşturulmuştur. Bu ofisler ise Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi şeklinde sıralanabilir (Öztop ve Lamba, 2019: 431; Bayansar ve Özer, 2022: 403). Bu örgütlenme içerisinde politika kurullarının kendi alanlarında politikalar ve uzun vadeli stratejiler geliştirmesi, ofislerin ise cumhurbaşkanı tarafından talep edilen çeşitli analiz ve raporlar hazırlaması öngörülmüştür. Kamu politikası açısından konuya yaklaşıldığında ofislerin politikalar için ön araştırma ve hazırlık süreçlerinde yer aldığı, politika kurullarının bu politikaların oluşturulmasında ve geliştirilmesinde rol oynadığı, son olarak bakanlıkların ise politika uygulayıcıları olduğu anlaşılmaktadır (Akman, 2019: 40-45).

Ofisler arasında yer alan Dijital Dönüşüm Ofisi Türk kamu yönetimini hem e-devlet hem yapay zekâ hem de büyük veri gibi alanlarda geliştirmeyi amaçlamaktadır. Kurumun bir diğer önemli görev alanını ise farklı kurum ve kuruluşlar tarafından sunulan dijital hizmetlerin tek bir çatı altında ve eş güdüm içerisinde hayata geçirilmesi oluşturmaktadır. Bu nedenle kurumlar arası koordinasyon işlevi ön plana çıkmaktadır. Bu işlevle bağlantılı olarak kamu kurum ve kuruluşlarının önemli bir bölümün veri ağlarına erişim sağlanabilmekte ve bilginin tek merkezden yönetilmesi mümkün olmaktadır. Diğer bir ifadeyle veri kontrolü Dijital Dönüşüm Ofisinde toplanmakta ve veri yönetiminin merkezileşmesi sağlanmaktadır (Avaner ve Çelik, 2021; Avaner ve Fedai, 2019). Bu durum veri

güvenliğini de ön plana çıkarmaktadır. Zira kötü niyetli kişi veya kurumların en hassas bilgilere erişimi engellenmelidir. Bu nedenle Dijital Dönüşüm Ofisinin hizmet birimleri arasında Siber Güvenlik Daire Başkanlığı da yer almaktadır.

Diğer yandan üst kademe yöneticilerin bizzat cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevden alınabilmesi bürokrasinin cumhurbaşkanına bağlılığının sağlanmasında ve performansın denetlenebilmesinde etkili olmuştur. Ayrıca yürütme içerisindeki yetki dağınıklığının sona ermesi, bu dağınıklıktan yararlanarak kişisel menfaat odaklı oluşturulan bürokratik iktidar alanlarının ortadan kaldırılmasını sağlamıştır (Kırışik ve Öztürk, 2020: 194). Böylece karar alma gücünün merkezileşmesi ve hizmet sunumunda birliktelik mümkün olmuştur.

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti gerek uluslararası düzeyde yaşanan gelişmeler gerek teknolojik ilerlemeler gerekse vatandaşlardan gelen talepler doğrultusunda dinamik bir yönetsel ve siyasal reform süreci içerisinde olmuştur. Söz konusu dinamik reform süreci Cumhuriyet'in ilan edildiği ilk günden şu ana kadar sürekli biçimde işleyiş içerisinde. Çalışma kapsamında cumhuriyet döneminde kamu yönetimi reformu bağlamında kilometre taşı olarak kabul edilebilecek beş temel reform dönemi makro düzeyde analiz edilmiştir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında kamu yönetiminin yapı ve işleyiş açısından Osmanlı Devleti'nden devralınan miras üzerinden yeniden yapılandırıldığı ifade edilebilir. Kamu yönetimi disiplini açısından bu yıllarda hâkim olan görüş ise Fransa ve Almanya'nın etkisiyle idare hukuku olmuştur. Diğer bir ifade ile gerek Osmanlı Devleti'nin son yıllarında gerekse Cumhuriyet'in ilk yıllarında kamu yönetimi disiplininde Kıta Avrupası hâkimiyetinin ağır bastığı bir gerçektir. Bu durum İkinci Dünya Savaşı'na kadar devam etmiş, bu yıllardan sonra ise hâkimiyetin ibresi ABD'ye kaymıştır. Bu yıllardan itibaren hem ABD hem de BM, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası yapılar Türk kamu yönetimi üzerinde etkili olmuştur. Üstelik bu etkili olma durumu hem yapı ve işleyiş hem de disiplin açısından söz konusudur. Doğrudan dış yardımlarla başlayan bu süreç yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar ile devam etmiş ve 1980'li yıllarla birlikte ABD ve İngiltere eksenli neoliberal politikalar ile yeni kamu yönetimi anlayışının Türkiye'de benimsenmeye başlanması ile farklı bir boyut kazanmıştır. Bu yıllarda

gerçekleştirilen yerelleşme, özelleştirme ve düzenleme eksenindeki reformlar Anglosakson etkisinin izlerini taşımaktadır. Ancak 2000'li yılların başlarına gelindiğinde Türk kamu yönetimi sistemini etkileyen temel unsur yeniden Kıta Avrupası'na kaymış ve Avrupa Birliği'ne üyelik süreci bu konuda temel belirleyici olmuştur. Bu yıllarda gerçekleştirilen şeffaflık, katılımcılık hesap verebilirlik eksenli politikalar ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik uygulamalar genel itibarıyla Avrupa Birliği müktesebatına uyum kapsamında gerçekleştirilmiştir.

Son olarak Türk devlet geleneğini yansıtacak biçimde hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türk kamu yönetimi kendine özgü değerler ve yapılanmalar üretmeye başlamıştır. Elbette bu konuda farklı ülke tecrübeleri örnek alınabilmektedir. Ancak bu gelişme Türk siyasal ve yönetim hayatına özgünlük kazandırma açısından şimdiye kadar atılan en kapsamlı adım olma özelliğini korumaktadır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş, önceki dönemlerde hayata geçirilen reformların aksine dış dinamiklerin değil iç dinamiklerin etkisiyle gerçekleşmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin uygulamaya konduğu 2018 yılında ABD yönetim geleneğinin bir uzantısı biçiminde oluşturulmuş olan TODAİE'nin (1953-2018) de kapatılmış olması bir tesadüf değildir. Her ne kadar bu tarihe kadar birçok üst düzey bürokratın ve başarılı akademisyenin yetiştirilmesine vesile olsa da bu durum ABD eksenli kamu yönetiminden bir kopuşu simgelemektedir. Bu nedenle özellikle 2018 yılıyla birlikte Türk yönetim geleneğinin dış etkilerden uzaklaşarak öz değerleri kapsamında gelişme çabası içerisine girdiği ifade edilebilir.

KAYNAKÇA

- Akdeniz, G. (1947). Devlet Teşkilatı ve Rasyonalizasyon. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 9 (1-2), 55-72.
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 35-54.
- Altunok, M. (2011). Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3), 231-252.
- Ateş, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Yönetimin Yapılandırılması İçin Öneriler. H. Ateş (Ed.), *Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Denetimi*. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı.
- Ateş, H. (2019). Türk Kamu Yönetiminin Genel Özellikleri. H. Ateş (Ed.), *Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Avaner, T. (2020). *Reformun Antropolojisi Kamu Yönetiminde Bağlılık Sorunu*. Ankara: Gazi Yayınevi.
- Avaner, T. ve Çelik, M. (2021). Türkiye'de Dijital Dönüşüm Ofisi ve Yapay Zekâ Yönetimi: Büyük Veri ve Yapay Zekâ Daire Başkanlığı'nın Geleceği Üzerine. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 1-18.
- Avaner, T. ve Düzenli, K. (2023). Kalkınma Ajanslarının Denetimi: Tarihsel Süreç ve Mali Yönetim Yeterlilik Denetimine Dair Güncel Gelişmeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (77), 53-68.
- Avaner, T. ve Fedai, R. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine. *Amme İdaresi Dergisi*, 52(2).
- Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2003). Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. Gazi Üniversitesi *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 153-179.
- Bayansar, R. ve Özer, M. A. (2023). Türk Kamu Yönetiminin Yakın Dönem Tarihsel Gelişimi Üzerine Değerlendirmeler. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(1), 389-406.

- Bektaş, M. ve Ateş, H. (2022). Turgut Özal ve Yeni Kamu Yönetimi: 1983 – 1993 Arası Yıllarda Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu. *Liberal Düşünce Dergisi*, (105), 147-175.
- Berkes, N. (2003). *Türkiye’de Çağdaşlaşma*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Boratav, K. (2005). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Çapar, S. (2009). Düzenleyici Kurumlara Türkiye’den Üç Örnek: SPK, BDDK, Şeker Kurumu. *Türk İdare Dergisi*, 462, 197-223.
- Güler, B. A. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 4, 3-19.
- Güler, B. A. (2008). 1950li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini: Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleştirilmiştir?. *Memleket Siyaset Yönetim*, 3(7), 6-28.
- Günel, C. N. (2018). E-Devlet: Kesintisiz Kamu Yönetimi. N. Kartal ve K. A. Demir (Ed), *Yönetim Genel Esaslar*, 351-364. Ankara: Orion.
- Keskin, N. E. (2006). Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin köken sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 1-28.
- Kırılmaz, H. ve Kırılmaz, S. K. (2014). Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 40, 25-44.
- Kırışik, F., ve Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi. *Adalet Dergisi* (65), 167-200.
- Koç, O. ve Mülazımoğlu, M.E. (2018). *Türk İdare Tarihi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2010). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Önen, M. ve Kurnaz, S. (2017). Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 4(8), 51-69.
- Öner, Ş. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkez-Yerel İlişkilerinde Kurumsal Değişim ve Dönüşüm. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(75), 1335-1353.

- Öner, Ş. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 4(2), 303-332.
- Öztop, S. ve Lamba, M. (2019). Siyaset ve Yönetim Ayrımının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sağlık ve Milli Eğitim Bakanlıkları Üzerinden İncelenmesi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 9(2), 426-439.
- Sezik, M. ve Ağır, O., (2016). Türkiye'nin Kamu Yönetimini Değiştiren Faktörler: Batılılaşma ve Küreselleşme. *International Journal of Social Science*, 49, 225-240.
- Şengül, R. (2013). Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(3), 71-88.
- Şengül, R. ve Günal, C. N. (2022). Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de İdari Kültürün Şekillenmesine Etkisi. *Ombudsman Akademik*, 9 (17) , 63-78.
- Tekeli, İ. (2000). Reform Düşüncesi İle Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi Reformları Üzerine Çözümlemeler. Devlet Reformu: Türkiye’de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi (Ed. M. Tınaz Titiz), TESEV Yayınları, İstanbul, 75-94.
- Ünal, S. ve Ateş, H. (2019). Türkiye’de Reformcu Yöneticilerin Kamu Yönetimi Reformlarının Dizaynı, İçeriği ve Stili Üzerindeki Etkileri. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2 (1), 1-18.
- Yıldız, M. (2021). *Uluslararası Düzeyde Yerel Yönetimler Arası İş Birliği: UCLG-MEWA*. İstanbul: UCLG-MEWA.



Araştırma Makalesi / Research Article

**EKONOMİK KALKINMA BAĞLAMINDA KAMU DİPLOMASİSİ:
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ÖRNEĞİ**Halil İbrahim AYDIN¹**ÖZ**

Küreselleşme ile ülkeler arası iletişim daha da önem kazanmış bulunmaktadır. Bu süreçte iletişim konusunda farklı araçlar söz konusu olsa da şüphesiz (devletler için) en önemlisi kamu diplomasisidir. Stratejik bir iletişim aracı olan kamu diplomasisi sadece resmi kamu görevlilerinin değil, akademisyenlerden öğrencilere kadar herkesin aktif rol alacağı bir alan haline dönüşmüştür. Tam da bu noktada kamu diplomasisi ile ekonomik kalkınma arasındaki ilişkinin analiz edilmesi büyük önem ihtiva etmektedir. Bu çalışmada, ekonomik kalkınma ile kamu diplomasisi arasındaki ilişki İçişleri Bakanlığı örneği üzerinden ortaya konulması amaçlanmaktadır. Kamu diplomasisi alanında da faaliyette bulunan İçişleri Bakanlığı bağlı kuruluşları ve hizmet birimleri ile aktif rol üstlenmiş bulunmaktadır. Özellikle güvenlik diplomasisi, insani diplomasi ve göç diplomasisi konularında çok önemli katkılar sunan bakanlığın, daha fazla katkı sunabilmesi ekonomik kalkınma süreci ile ilişkili bulunmaktadır. Bir ülkenin ekonomik kalkınma süreci kamu diplomasisini etkilerken, kamu diplomasisi de ülkenin kalkınma sürecine olumlu anlamda etki etmektedir. Çift taraflı etkileşim içinde olan bu yaklaşım kurumlara ayrılan bütçenin artmasında ve kurumların sorumluluk alanlarında daha etkin sonuç alınmasına değer sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ekonomik Kalkınma, Kamu Diplomasisi, İçişleri Bakanlığı

¹ Prof. Dr., Batman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, haydin12@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6783-905

PUBLIC DIPLOMACY IN THE CONTEXT OF ECONOMIC DEVELOPMENT: IN THE CASE OF MINISTRY OF INTERIOR

ABSTRACT

With globalization, communication between countries has become even more important. Although there are different means of communication in this process, undoubtedly the most important is public diplomacy. Public diplomacy, which is a strategic communication tool, has become a field in which not only official public officials, but everyone from academics to students will take an active role. It is precisely at this point that it is of great importance to analyze the relationship between public diplomacy and economic development. With this study, the relationship between economic development and public diplomacy it is intended to be put forward through the example of the Ministry of Interior. The Ministry of Interior, which is also active in the field of public diplomacy, has assumed an active role in this field with its affiliated organizations and service units. The ministry, which offers very important contributions especially in the fields of security diplomacy, humanitarian diplomacy and migration diplomacy, is related to the economic development process in order to be able to make more contributions. While the economic development process of a country affects public diplomacy, public diplomacy also affects the country's development process in a positive way. This approach, which is in bilateral interaction, offers value from increasing the budget allocated to institutions and getting more effective results in the areas of responsibility of institutions.

Keywords : Economic Development, Public Diplomacy, Ministry of Interior

GİRİŞ

Klasik anlamda geleneksel diplomasinin tanımı irdelendiği zaman bağımsız ülkelerin diğer ülkelerin yasal temsilcileri ve yetki verilmiş diplomatları ile ikili ilişkileri yönetme sanatı şeklinde değerlendirilebilir. Öte yandan kamu diplomasisi kavramının ise bir ülkenin diğer ülke yurttaşları ile iletişim politikasını oluşturan ve bu noktada diploması alanındaki çalışmaların, artık yalnızca yetki verilmiş kamu temsilcileri tarafından sürdürülen ilişkiler açısından çıkartılmasıdır. Öğretim üyelerinden öğrencilere, toplumun önde gelenlerinden sanatçılara değin direkt veya dolaylı biçimde sosyo-kültürel iletişimde olanlara ek olarak, sosyal medya ve diğer dijital ortamları vesile ederek tek başına bireylerin dahi diploması çalışmalarında bulunmaları mümkün hale gelmiştir (Bozkurt, 2021: 267-268). Tam da bu noktada kamu diplomasisi sürecinde kamu kurumları kadar, bireylere de büyük roller düşmektedir. Hiç şüphe yok ki bireylerin bu süreçte aktif rol alabilmesi de ekonomik gelişmişlikle yakından ilişkilidir.

Kamu diplomasisi yeni yüzyılda önemi gittikçe yükselen bir diploması türüdür. Kamu diplomasisinin özünde iletişim yer almaktadır. Kamu diplomasisinin iletişim süreçlerinden bağımsız düşünülmesi imkansızdır. Dolayısıyla iletişim süreçlerinin en etkin biçimde kullanılması ve yönetilmesi de kamu diplomasisinin başarısına doğrudan etki etmektedir (Koyuncu, 2018: 13). Bu bağlamda, kamu diplomasinin ilk boyutu günlük iletişim iken diğer boyutu stratejik iletişim, üçüncü boyutu ise uzun süreli ilişkilerin geliştirilmesidir (Kocabıyık, 2019: 173). Benzer mantıkla ülkelerin bu iletişim süreçlerinde rahat hareket alanı oluşturabilmesi için ekonomik kalkınma büyük önem ihtiva etmektedir.

İçinde bulunduğumuz zaman diliminde ülkeler dış politikalarında klasik diploması süreçleri kadar etkili olan ve kamu diploması şeklinde ifade edilebilen, gönüllere dokunabilme yeteneğini kullanmaktadırlar. Devletlerin diplomatik misyonlarının geliştirmiş oldukları ilişkiler, heyetler arası yapılan müzakereler, resmî açıklama ve diplomatik bildiriler gibi klasik diploması süreçleri işlevselliğini muhafaza etmekle birlikte genel olarak bunlara eş zamanlı olarak, kimi zaman daha fazla ön planda olacak biçimde kamu diplomasisi eylemleri, uluslararası ilişkilerde etkili bir araç olarak uygulanmaktadır (Kocabıyık, 2019: 164). Kamu diplomasisi kavramı zaman içinde değişime uğramıştır. İlk zamanlarda daha çok

devlet eliyle gerçekleştirilen kamu diplomasisi faaliyetleri daha sonra devlet dışı aktörlerin de müdahil olduğu çok boyutlu, çok aktörlü ve kapsamlı bir yapıya kavuşmuştur (Gümüş, 2023: 68).

Bu çalışmada ilk olarak girişe müteakip, diplomasi ve kamu diplomasisi kavramları kaleme alınmış olup, akabinde ekonomik kalkınma ile kamu diplomasisi arasındaki ilişki detaylandırılmıştır. Sonraki bölümde Türkiye'nin kamu diplomasisi potansiyeli tahlil edilmiştir. Son kısımda ise İçişleri Bakanlığının kamu diplomasisindeki rolü ve uygulamalarına yer verilmiştir. Çalışma sonuç ve öneriler kısmı ile sonlandırılmıştır.

1. DİPLOMASİ KAVRAMI

Osmanlı Devleti kuruluş döneminden itibaren birçok devletle diplomatik ilişkiler gerçekleştirmiş ve bunun için de ilişki kurduğu devletlere elçi göndermiş, aynı zamanda elçi kabul etmiştir (Nasıroğlu Aydın, 2023: 20). Osmanlı Devleti'nden günümüze her daim diplomasiye büyük önem verilmiştir. Tarihsel süreç içerisinde her zaman önemli olan bu olgunun ilk olarak kavramsal açıdan tahlil edilmesi elzemdir.

Diplomasi olgusu, halk arasında genel olarak “uluslararası politika” ya da “dış politika” ile aynı manada düşünülmektedir. Ancak diplomasi, söz konusu olguların muhtevasından çok, bunların icra edilmesiyle ilgilidir. Diğer bir ifadeyle diplomasi kavramı, bir iktidarın karar aldığı hususlardaki fikir ve düşüncelerini doğrudan başka ülkelerin karar organlarına iletme süreci olarak açıklanmaktadır (Kömür, 2020: 92). Diplomasi, bir devletin dış politika alanında almış olduğu kararları uygulamak noktasında kullandığı araçlardan en önemlisi olarak açıklanabilir. Çünkü diplomasinin esas amacı devletlerin dış politikadaki çıkarlarını güç kullanmadan gerçekleştirmektir (Aydın ve Şahinoğlu, 2023: 30). Diğer bir tanımlamaya göre dış politikayla beraber kullanılan diplomasi olgusu, politika değil politikanın yaşam alanı edinmesi, kullanılabilmesi için kullanılan bir aktör, bir yürütme şekli, politikaların uygulanmasını imkân sunan bir taktik olarak düşünülebilir (Yıldırım, 2021: 18).

Özetle diplomasi, egemen ülkeler arasındaki problemlere çözüm geliştirmek adına sürdürülen müzakere sanatı ile onun yöntem ve araçlarına bir bütün olarak atfedilen isim şeklinde açıklanabilir. Ayrıca, diplomasi bir devletin

diğer bir devlet veya uluslararası örgüt ile elçilik heyetleri üzerinden kurmuş olduğu ilişkileri barındırmakla beraber günümüz dünyasında aldığı biçimler dönemin ruhu ve teknolojisine göre çeşitli hale gelmiş ve zenginleşmiştir (<https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr>). Bunlardan biri de kamu diplomasisidir.

2. KAMU DİPLOMASİSİ KAVRAMI

Kamu diplomasisi uygulamaları irdelendiği zaman, ilk örneklerin 17. yüzyılda görüldüğü söylenebilir. 18. yüzyılda ise örneğin Fransızcanın diplomasi diline dönüşmesi ve Fransız Devrimi'nin dünyaya sunduğu değerlerin Fransa'nın tanınırlığı ve imajı için oynadığı kritik rol, kamu diplomasi noktasında değerlendirilebilir. Benzer şekilde aynı zaman diliminde, İtalya ve Almanya gibi diğer Avrupa ülkelerinin, denizaşırı ülkelerde kendi kültürlerini tanıtmaya hedefi ile bazı kuruluşlar oluşturması da, yine kamu diplomasisinin önemli örnekleri arasında yerini almaktadır. Birinci Dünya Savaşı'nda ise çoğu Batı ülkesi propaganda yapma hedefiyle diğer ülkelerde ofisler açmışlardır. 1934 yılında İngiliz Kültür Derneği'nin, 1942 yılında Amerika'nın Sesi Radyosu'nun ve 1953 yılında ise ABD Bilgi Ofisi'nin kurulması da, bu husustaki en net örnekler arasında bulunmaktadır (Koçer, 2019: 89).

Uluslararası ilişkilerde kamuoyu algısı zaman içinde önemini daha fazla artırmakta, kamuoyunu ve gündeme yön verebilme yeteneği kilit bir unsur olarak dış politikaya etki etmektedir. Devletler politika geliştirirken gerek iç gerekse dış kamuoyunu göz önünde bulundurmaya durumundadırlar. Bu sebeple geliştirilen politikaların muhataplar nezdinde kabul edilebilmesi için hedef yapının gönüllülerinin kazanılması, empati kurmalarının sağlanması ve sonuç itibarı ile olumlu bir imaj tesis edilmesi elzemdir. Söz konusu gereklilik, dış politikayı destekleyen bu çalışmalar bağlamında, bizi kamu diplomasisi olgusuna ulaştırmaktadır (Kocabıyık, 2019: 165). En yalın hali ile ülkelerin çıkar, imkân, tehdit ve potansiyel tehdit merkezli tahlillerine istinaden oluşturmuş oldukları ve diğer ülkelerin kamuoylarını etkileme hedefiyle icra ettikleri eylemler "Kamu Diplomasi" olarak açıklanmaktadır (Doğan, 2012: 13).

Stratejik bir iletişim enstrümanı olan kamu diplomasisi, kamuoyunun anlaşılması, bilgi sunulması ve etkilenmesi eylemlerinin totali şeklinde ifade edilebilmektedir. Kamu diplomasisi çalışmalarının asli hedefi propaganda olmayıp, nesnel verilere ve dahası gerçekleri esas alan bir iletişim tesis etmek ve diğer

kesimlerin hizmetine sunmaktır. Diğer bir ifade ile kamu diplomasisi kavramı, diplomatik iletişimden çok daha geniş bir alanı kapsamaktadır (Kalin, 2012: 150).

Kamu diplomasisi olgusu yumuşak güç faktörlerinin kullanıldığı bir diplomasi çeşidi olarak karşımıza çıkmaktadır. Soğuk savaşın sonlanması akabinde devletlerin, imajları ile alakalı eski kaygıları yeniden meydana gelmeye başlamıştır. Uluslararası sistemde iç ve dış politika arasındaki çizgi her geçen gün belirsizleşmektedir. Uluslararası prestijin yönetimi salt belli ülkelerin konusu olmaktan çıkarak daha geniş sosyal yapıları içine alan bir transformasyon yaşamaktadır. Kamu diplomasisi de nitekim kaçınılmaz bir biçimde uluslararası ilişkilerin esas faktörü olmuş bulunmaktadır (Koyuncu, 2021: 931).

Kamu diplomasisine ilişkin var olan farklı açıklamalar, bahse konu olgunun bir devletin mevcudiyetini idame ettirmesi ve bu süreci yönetirken mümkün mertebe kazanç elde edebilmesiyle de ilgilidir (Aydoğan ve Aydın, 2011: 49). Kamu diplomasisi uygulamaları “devletten-halka” ve “halktan-halka” iletişim şeklinde iki temel kısımda gerçekleşmektedir. Devlet-halk eksenindeki eylemler, devletin izlediği politikaları, gerçekleştirdiği faaliyet ve açılımları resmi araçları ve kanalları kullanarak kamuya aktarmasıdır. Halktan halka doğrudan iletişim çalışmalarında ise STK’lar, araştırma merkezleri, kamuoyu araştırma şirketleri, basın, kanaat önderleri, üniversiteler, mübadele programları, dernek ve vakıflar gibi sivil unsurların kullanılması esastır. Bu bağlamda kamu diplomasisi, resmi yetkililer veya diplomatlar ile yabancı kamuoyları arasında oluşan iletişim çalışmalarının ötesine geçmiş bulunmaktadır (Baştan ve Karagül, 2021: 784). Kamu diplomasisi, amaçları gerçekleştirmek, kendini doğru bir biçimde ifade edebilmek adına halkla ilişkiler, propaganda, ulus markalama yöntemlerini aktif olarak kullanır. Bunların tamamı olumlu bir imaj oluşturmak ve bunu yaygınlaştırmak, hedef kitlenin algılarını yönetmek, dahası uzun zaman diliminde itibar oluşturmak için sürece değer sunar. Bunların tamamı hedefli iletişim faaliyetlerine dayanması noktasında da stratejik iletişim ile yakinen alakalıdır (Yıldırım, 2021: 23).

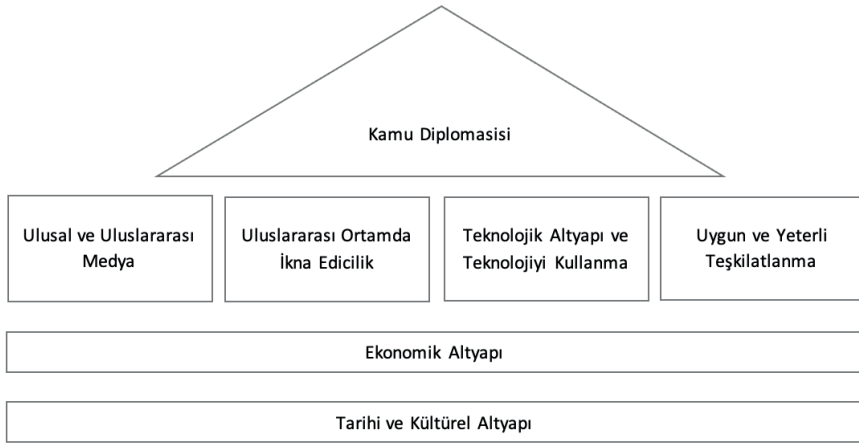
Özetle devletlerin diğer devletler ile olan iletişimi, onların menfaatlerinin muhafaza edilmesine yetmemektedir. Tam olarak bu noktada kamu diplomasisinin önemi ve gerekliliği gün yüzüne çıkmaktadır. İçinde bulunduğumuz zaman diliminde başka toplumların ve ulusların gönüllerini kazanmak ve zihin dünyalarını etkileme gündeme gelmektedir (Kömür, 2020: 21).

3. EKONOMİK KALKINMA VE KAMU DİPLOMASİSİ İLİŞKİSİ

Ekonomik kalkınma kavramı, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile alakalı bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik kalkınma, herhangi bir ülkenin iktisadi büyümesinin yanı sıra sosyal, siyasal ve kültürel alanda gelişmesini de muhtevasında barındırmaktadır. Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası ülkeler için önem görmeye başlayan kalkınma olgusu genellikle gelişmekte olan ülkeleri alakadar eden bir serüvendir. Ülkelerin gelişmişlik seviyesi; yurttaşların yaşam şartları ve refah seviyelerine doğrudan etki etmektedir. Bu bağlamda ülkeler ekonomik kalkınmayı gerçekleştirebilmeyi hedeflemektedir (Şaşmaz ve Yayla, 2018: 250).

Ekonomik kalkınma, insanın sosyal yapı içerisinde gerek anlamlı gerekse üretken olması için kapasitesini ilerletmesinin neticesi, öte yandan iktisadi büyümenin çıktılarının eşit dağılımının garantörü ve en önemlisi herkese toplumun çalışmalarına dahil olma imkânı sağlayan bir olgu olarak düşünülmektedir (Aydın, 2016: 9). Tam da bu noktada ülke vatandaşlarının kamu diplomasisi noktasında rol üstlenmesi ekonomik gelişmişlik açısından da önem arz etmektedir. Akademisyenlerden öğrencilere kadar bir bütün olarak kamu diplomasisinde aktif olmak ekonomik kalkınma ile yakından ilgilidir. Gelişmişlik düzeyi yükseldikçe sosyal ve kültürel hayatta daha ileriye giden toplumlar kamu diplomasisine de olumlu bir şekilde etki etmektedir.

Ekonomik kalkınma olgusu diğer bir ifade ile yapı değişikliği olarak açıklanabilmektedir. Var olan durumdan daha ileri bir konuma doğru dinamik bir hareket olup, alışkanlıklarda, inançlarda, dahası davranışlarda ve zihniyetteki değişim şeklinde açıklanabilir (Özgüven, 1988: 99-101). Bu bağlamda, iktisadi kalkınmanın sosyal yapıda köklü değişimlere yol açtığı net olarak görülmektedir. Ülkelerin kalkınma noktasında gayretleri toplum içinde yapısal değişimlere yol açmaktadır. Bu değişim ki her bir bireyin uluslararası anlamda bir bayrak taşıyıcısı ve kamu diplomasisinde aktif rol alması anlamına da gelebilmektedir. Ekonomik kalkınma gayreti ve süreci ülkelerin kamu diplomasi süreçlerine de değer sunmaktadır. Ekonomik kalkınma ile kamu diplomasisi arasındaki ilişki aşağıda kamu diplomasisinin oluşum ve uygulama aşamalarında daha net bir şekilde görülmektedir.

Şekil.1. Kamu Diplomasisinin Oluşum ve Uygulama Aşamaları

Kaynak: (Karadağ, 2023: 70)

20 Kamu diplomasisi çalışmalarının uygulama araçları dışında 6 adet oluşum ve uygulama aşaması bulunmaktadır. Bunlar "Şekil.1"'de net bir şekilde görülmektedir. Buna göre basamakların ilk iki tanesi temel yapıtaşları niteliğindedir, diğer dört tanesi ise destekleyici faktörler olarak değerlendirilmektedir. Bu basamakların biri dahi eksik olsa uygulama noktasında başarılı bir kamu diplomasisi icra etmek güçleşmektedir. Özellikle belirtilmelidir ki en temel parametreler tarihi ve kültürel altyapı ile iktisadi altyapı olup, bunlar kamu diplomasisi çalışmalarının olmazsa olmazlarıdır. Bahse konu bilgiler ışığında düşünüldüğünde içinde bulunduğumuz zaman diliminde dünya üzerinde kamu diplomasisi çalışmalarını başarı ile uygulayan ülkeler iktisadi ve tarihsel/kültürel olarak zenginliğe sahip ülkeler şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Fransa, Çin Halk Cumhuriyeti, Türkiye, Almanya, Norveç gibi ülkeler bunlardan bazılarıdır (Karadağ, 2023: 71). Tarihi ve kültürel altyapıya sahip olan Türkiye'nin kamu diplomasisindeki başarısını arttırmak için hiç şüphe yok ki ekonomik altyapısını daha fazla güçlendirmesi elzemdir.

Özetle, kalkınma yapısı gereği bir "uzun dönem" meselesidir ve toplumsal değişim sürecidir (Özyakışır, 2011: 49). Bir ülkenin ekonomik kalkınma sürecinde ilerlemesi, gelişmesi ya da toplumsal değişim sürecinde olumlu bir şekilde ilerlemesi kamu diplomasisi sürecine de pozitif katkı sunmaktadır. Geleneksel

diplomasiden yeni diplomasıye dönüşüm yaşayan bu süreçte sadece resmi görevi olanlar değil, her bir bireyle öğrenci, öğretim üyesi ile bir bütün olarak diploması de aktif rol alınması ekonomik gelişmişlikle orantılı olduğu ileri sürülebilir.

4. TÜRKİYE’NİN KAMU DİPLOMASİSİ POTANSİYELİ

Türkiye’nin gündemine ilk olarak 1990’lı, resmi olarak da 2000’li yıllarda girmiş olan kamu diploması, 2010 yılında Kamu Diploması Kurumu’nun kurulması ile kurumsallaşmış bulunmaktadır. Ancak, bu tarihten evvel de Türkiye’de, kamu diploması sürecini planlayan ve uygulayan kurumlar ile kamu diploması uygulamaları söz konusu olmaktadır (Koçer, 2019: 89). Türkiye Cumhuriyet’i Devleti geçmişten günümüze büyük bir tarihi ve kültürel potansiyele sahip olup, bu husus kamu diploması açısından büyük önem ihtiva etmektedir.

Türk kamu diploması mekanizmasının resmi ya da diğer bir ifade ile kamu nitelikli teşkilatlanması T.C. Cumhurbaşkanlığı, T.C. Dışişleri Bakanlığı, T.C. İçişleri Bakanlığı, T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, T.C. Milli Savunma Bakanlığı’ndan oluşmaktadır. Ayrıca diğer merkezi idare kuruluşları gibi farklı kamu kurum ile kuruluşları da süreçte yer almaktadır (Eren, 2020: 116). Türkiye’nin başlıca kamu diploması aktörleri; Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, Yunus Emre Enstitüsü (YEE), Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı (YTB), Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (TİKA), Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), Türk Kızılay, Türkiye Maarif Vakfı, Diyanet İşleri Başkanlığı (DİB), Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT), Anadolu Ajansı (AA) ve Türk Hava Yolları (THY) şeklinde sıralanmaktadır (www.iletisim.gov.tr).

Türkiye, 20. yüzyıla nispeten çok daha geniş ve güçlü bir kamu diploması potansiyeline sahip bulunmaktadır. Türk Kızılay, AFAD, TİKA, YEE, YTB gibi kurum ve kuruluşların yanında sivil toplum kuruluşları da Türkiye’nin kamu diploması potansiyeline katkı sunmaktadır. Türk Kızılay, deprem ve sel felaketi gibi doğal afetlerin yanı sıra, dünyanın farklı coğrafyalarında mülteci olarak bulunan bireylerin barınma ve beslenme gereksinimlerinin giderilmesinde önemli roller üstlenmiştir. AFAD da bilhassa doğal afet yaşanması durumunda arama kurtarma çalışmalarını dünyanın her yerinde gerçekleştirmektedir (Koyuncu, 2021: 936-937).

Kamu diplomasisinin kavram olarak açıklanması dahası uluslararası ilişkiler noktasında sıklıkla kullanılmasını sağlayan en önemli kişilerden biri olan J. Nye, söz konusu olguyu yumuşak gücün kullanım alanı olarak ifade etmektedir (Kocabıyık, 2019: 166). Tam da bu noktada kamu diplomasisi “soft power” olarak bilinen yumuşak güç unsurlarının kullanıldığı bir diplomasi çeşidi (Koyuncu, 2021: 931) olması nedeni ile yukarıda yazılı kamu kurum ve kuruluşlarının ötesinde de büyük bir güce sahiptir.

Türkiye kamu kurumlarından sivil toplum kuruluşlarına, iş insanlarından sanatçılara, medya mensuplarından bilim insanlarına hatta insani yardım kuruluşlarından insan hakları örgütlerine değin geniş bir potansiyele sahip bulunmaktadır (Kalin, 2012: 158). Her bir vatandaş, öğrenciler, akademisyenler, yazarlar, ülkeyi yurt dışında temsil eden yurttaşlar bir nevi bayrak taşıyıcısı olarak ülkenin kamu diplomasisi sürecine katkı sunmakta ve potansiyel güç olarak karşımıza çıkmaktadır.

5. KAMU DİPLOMASİSİ BAĞLAMINDA İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

İçişleri Bakanlığı’nın yetki ve sorumluluk alanı incelendiğinde; iç güvenlikten kamu düzeninin sağlanmasına, asayişin tesisinden il genel idaresi ve genel kamu hizmetlerine, nüfus ve vatandaşlık işlemlerinden sivil savunma alanına, mahallî idareler üzerindeki vesayet yetkisinden trafik düzenlemelerine kadar birçok faaliyet söz konusu olmaktadır. Bu bilgi doğrultusunda İçişleri Bakanlığı’nın faaliyet ve çalışma alanı en geniş ve önem derecesi en yüksek bakanlıklardan biri olduğu düşünülebilir (Çolak, 2021: 143).

İçişleri Bakanlığı, Türkiye’nin kamu diplomasisi çalışmalarına katkı sağlayan kurum ve kuruluşların arasında bulunmaktadır. Bakanlığın önceki yıllarda kamu diplomasisi noktasında tam olarak net bir misyonu bulunmamakta iken, 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile daha önce Başbakanlığa bağlı olan AFAD’ın T.C. İçişleri Bakanlığına bağlanmasıyla bakanlık kamu diplomasisi alanında faaliyet gösteren bir kurum haline dönüşmüş bulunmaktadır (Eren, 2020: 120). Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte AFAD teşkilatlanması 4 numaralı kararname güncellenmiş (Avaner ve Düzenli, 2023: 432) ve İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Günümüzde devletin en önemli kurumlarından biri olan İçişleri Bakanlığı kamu

diplomasisi konusunda da kilit rol üstlenmektedir. Son yıllarda yaşanan pandemi, göç ve deprem gibi durumların yönetilmesi konusunda bakanlık önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir.

İçişleri Bakanlığı'nın kamu diplomasisi faaliyetlerini kendi içinde sınıflandırarak tahlil etmek büyük önem ihtiva etmektedir. İlk olarak bağlı kuruluşlar arasında yer alan Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı uluslararası suçlarla da mücadele etmekte ve bu süreçte uluslararası kuruluşlarla iletişim ve kamu diplomasisi süreci yönetmektedir. Ayrıca içinde bulunduğumuz zaman diliminde göç önemli bir gündem maddesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda da bağlı kuruluş olan Göç İdaresi Başkanlığı kamu diplomasisi faaliyeti yürütmektedir. Yukarıda sayılı her bir birim kendi sorumluluk alanına dair kendi birimleri ile birlikte kamu diplomasisi noktasında ülkeye önemli katkılar sunmaktadır. Diğer bir bağlı kuruluş ise Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı olup, AFAD'ın İçişleri Bakanlığı'na bağlanması ile Bakanlık resmi olarak kamu diplomasisi kurumu olarak belirlenmiştir.

17.06.2009 tarih ve 27261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5902 numaralı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" ile Başbakanlığa bağlı bir teşkilat olarak AFAD kurulmuş bulunmaktadır. AFAD ile ilgili yapılan son ve güncel revizyon ise 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleşmiştir. Bu kararnamenin ikinci bölümü ve 30. maddesi ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuştur. Özetle daha önce Başbakanlık teşkilatı içinde faaliyette bulunan AFAD, bu düzenleme ile İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır (Eren, 2020: 120).

AFAD, Türkiye'nin kamu diplomasisi politikasında son derece önemli bir kurum olarak değerlendirilmektedir Türkiye'nin yardım elini, desteğini dünyanın farklı coğrafyalarında yaşayan halklara sunmasını sağlayan AFAD, Türkiye'nin hümanist imajını ve iktisadi gücünü gösterecek değerli bir kurumdur (Göksu, 2023: 856). AFAD Başkanlığı afetlerin önlenmesi ve zararlarının minimize edilmesi, afetlere müdahale edilmesi ve afet sonrası süreçte iyileştirme faaliyetlerinin hızlı bir şekilde tamamlanması amacı çalışmaktadır. Bunun için gerekli faaliyetlerin plânlanması, yönlendirilmesi, desteklenmesi, organize edilmesi ve etkin uygulanması için ülkenin bütün kurum ve kuruluşları arasında

koordinasyon sağlamaktadır. AFAD, çok yönlü ve aktörlü, bu alanda kaynakların rasyonel kullanılmasını göz önüne alan, çalışmalarında interdisipliner çalışmayı esas alan, iş odaklı, esnek ve dinamik yapıda olan kurumdur (Koyuncu, 2021: 938). Bu bağlamda AFAD kamu diplomasisi için son derece kritik bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Hiç şüphe yok ki ekonomik kalkınma noktasında ilerleme kaydedildikçe AFAD gibi kamu diplomasisi kurumlarının sürece daha büyük katkısı olacağı beklenilmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nın kamu diplomasisi faaliyetlerini sürdürdüğü Hizmet Birimleri ise Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Personel Genel Müdürlüğü ve Eğitim Dairesi Başkanlığı şeklinde sıralanabilmektedir. Burada özellikle sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkilerde, sınır yönetimi konusunda ilgili birimler kamu diplomasisi yürütmektedir. Ayrıca personel eğitilmesi, yurt dışına gönderilmesi durumları da ilgili hizmet birimlerinin kamu diplomasisi faaliyetlerine örnek olarak sunulabilir. Tüm bunların yanı sıra Bakanlığa bağlı olan Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı da dış ilişkiler faaliyetlerini yürütmektedir.

21.11.2023 tarih ve 32376 sayılı 155 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre, daha önce İller İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde yer alan Sınır Yönetimi Daire Başkanlığı kaldırılıp, bunun yerine Göç İdaresi Başkanlığı bünyesinde Sınır Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Söz konusu birim sınır yönetimi kapsamında ulusal ve uluslararası kurum ile kuruluşlar arasında koordinasyon sağlayacaktır. Yakın tarihli bir değişiklik olması nedeni ile detaylandırılan bu birim ve diğer birimler İçişleri Bakanlığının kamu diplomasisi noktasındaki rolüne örnek teşkil etmektedir.

İçişleri Bakanlığına bağlı İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanlığı ile Araştırma ve Etütler Merkezi tarafından çıkarılan yayınlar da kamu diplomasisi açısından büyük önem arz etmektedir. Söz konusu yayınların farklı dillere çevrilmesi aynı zamanda imaj, iletişim ve kamu diplomasisi örneği olarak da düşünülebilir. Örneğin, Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV) ile Araştırma ve Etütler Merkezi (AREM) ortak yayını olarak kaleme alınan “Türkiye Yüzyılına Girerken Diplomasi Üzerine Ekonomi-Politik Yazılar” isimli editoryal kitabın çıkarılması İçişleri Bakanlığının kamu diplomasisine verdiği önemi göstermektedir.

2022 yılı içerisinde İçişleri Bakanlığı birimleri tarafından 510 kitap ve 181 rapor yayınlanması (<https://www.icisleri.gov.tr>) bakanlığın yayın faaliyeti ve kamu diplomasisi rolünü de gözler önüne sermektedir. Benzer şekilde Bakanlık resmi sayfasında yer alan “Türkiye’nin DEAŞ ile Mücadelesi” isimli çalışmanın Almanca, İspanyolca, Fransızca, Rusça, Çince ve Arapça dillerinde yayınlanması da diğer bir örnek olarak sunulabilir. Elbette bu çalışmaların yapılabilmesi sadece iktisadi büyüme ile ilgili olmayıp, aynı zamanda kalkınma meselesidir. Bir bütün olarak büyümenin yanı sıra sosyal ve kültürel faktörlerin de iyileşmesi, gelişmesi ile bu tür yumuşak güç örnekleri ortaya çıkmaktadır.

İçişleri Bakanlığı, görev ve sorumluluk alanlarına ilişkin olarak Kamu Diplomasisi Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen alt komitelerden Dijital Diplomasi, Eğitim Diplomasisi, İnsani Diplomasi, İnanç Diplomasisi, Güvenlik ve Savunma Diplomasisi, Uluslararası Yayıncılık ve Yurttaş Diplomasisi olmak üzere toplamda 7 alanda çalışmalarına devam etmektedir (Avcı, 2021: 9). Kamu diplomasisi, geleneksel diplomasinin rolü azaldığından bu yana bir devletin en önemli enstrümanlarından biri haline gelmiş bulunmaktadır. Bu nedenle doğru yönetilmesi ve yeterince finanse edilmesi zorunlu olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, kamu diplomasisi sadece bir dış politika enstrümanı değil, aksine bir devletin vazgeçilmez kamusal yüzü olarak değerlendirilmektedir (Şahinoğlu, 2022: 353).

Özetle, kamu diplomasisi bağlamında İçişleri Bakanlığı bağlı kuruluşları olan Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve Göç İdaresi Başkanlığı tarafından yönetilen uluslararası alandaki faaliyetler büyük önem arz etmektedir. Her birimin Dış İlişkiler Daire Başkanlığı tarafından koordine edilen çalışmalarının yanı sıra Bakanlığın diğer birimlerinin de kendi alanlarıyla ilgili uluslararası faaliyetleri bulunmaktadır (Işıktaş, 2023: 276). Bu süreçlerin hepsi kamu diplomasisi bağlamında değerlendirilmektedir. Kamu diplomasisi ile ekonomik kalkınma arasındaki ilişki bağlamında değerlendirme yapıldığı zaman, tarihi ve kültürel derinliğe sahip olan Türkiye’nin kamu diplomasisindeki başarısını daha da yükseltmek için hiç şüphe yok ki ekonomik altyapısını daha da güçlendirmesi önem ihtiva etmektedir.

Teknoloji, dijitalleşme ve ulaşım teknolojilerinin ilerlemesi ile beraber gün yüzüne çıkan yeni suç çeşitleri, dahası suç işleyenlerin rahatlıkla yer değiştirebilmesi, ülkelerin iç güvenliğini yalnızca kendi sınırları içinde mücadele ederek değil, diğer ülkelerde de mücadele etmesi gerekliliğini meydana çıkarmıştır. Bunun için de diğer ülkeler ile iletişim ve işbirliği sağlamak elzem hale gelmiştir. Ülkenin iç güvenliğinden sorumlu olan İçişleri Bakanlığı'nın da bu bağlamda dış dünya ile ilişkileri geliştirmek ve diplomasi faaliyetleri yürütmektedir. Benzer biçimde insani diplomasi faaliyetleri ve göç diplomasisi de İçişleri Bakanlığı çatısı altında yürütülmektedir. Üst düzeyde bu faaliyetlerin ele alınması ve yürütülmesinin hem motivasyon artırıcı etkisiyle Bakanlığın ve bağlı birimlerinin dış ilişkilerini ve iş birliğini arttırdığı hem de ülkenin dış politikasına katkısı olduğu açıktır (Işıktaş, 2023: 278).

Ekonomik olarak gelişmiş ülkelerin dünya siyasetinde daha fazla etkili olacağı açıktır. Singapur ve Birleşik Arap Emirliği gibi zengin ülkelerin ekonomik olarak güçlü olmaları uluslararası sistemde seslerinin daha çok çıkmasına yardımcı olmaktadır (Ermağan, 2022: 4). Ancak bu çalışma ile asıl vurgulanmak istenen husus ekonomik kalkınmadır. İçinde büyümeyi de barındıran ve nitel bir kavram olan kalkınmadan maksat refah artışının yanı sıra sosyal, siyasal, kültürel faktörlerdeki değişme ve gelişmedir. İçinde bulunduğumuz zaman diliminde bu değişime katkı sunacak en önemli unsurlardan birisi de kamu diplomasisidir. Bu doğrultuda, kamu diplomasisi alanında faaliyet gösteren ve çok başarılı çalışmalar yapan İçişleri Bakanlığı'nın, ülkenin ekonomik altyapısının güçlenmesi ve kalkınma sürecinin hızlanması ile çok daha fazlasını yapabilecek ilgili birimlere ve potansiyele sahip olduğu belirtilmektedir.

İlgili yazında bulunan güvenlik diplomasisi, insani diplomasi ve göç diplomasisi aynı zamanda İçişleri Bakanlığı birimlerinin de çalışma ve uygulama alan olup, bakanlığın kamu diplomasisi sürecine sunduğu katkı olarak da gösterilebilir. Bakanlığın başarılı bir şekilde gerçekleştirdiği diplomasi faaliyetlerinin daha fazlasını hayata geçirebilmesi ülkenin ekonomik yapısı ve gelişmişliği ile doğru orantılıdır. Ekonomik gelişmişlik arttıkça bu çalışmaların sayısının ve niteliğinin daha da artacağı düşünülmektedir.

SONUÇ

Özetle küresel dünyada belirleyici aktör olmayı amaçlayan ülkeler, kendi kültürlerini, dilini, hatta sanatını, felsefe ve bilimsel eserlerini, iktisadi yapısını, uluslararası ilişkilerini dünya kamuoyuna etkili ve kapsamlı bir biçimde anlatması önem arz etmektedir. Kamu diplomasisinin etkin kullanımı ile dünya kamuoyundaki algı farklılıklarını doğru kavrayıp, kullanabilmek ile amaçlara ulaşılabileceği herkes tarafından kabul görmektedir (Ünal Erzen, 2012: 35).

Hiç şüphe yok ki gerek İçişleri Bakanlığı gerek diğer bakanlıkların kamu diplomasisi noktasında daha aktif rol alması bir bütün olarak ülkenin ekonomik gelişmişliğine de bağlıdır. Gökmen (1992)'in ifadesi ile “diplomasinin kökeninde boyu boyuna ekonomi yatmaktadır”. Bu ifadeden hareketle kalkınma muhtevası itibari ile büyüme ile beraber sosyal ve kültürel yaşamdaki nitel değişimleri de barındırması ilgili kurumların da elini güçlendirmektedir. Bir ülkede büyümenin yanı sıra sosyal ve kültürel yaşam da canlandığı ve geliştiği ölçüde burada kalkınmadan söz edilebilir ve bu noktada toplumda kamu diplomasisi farkındalığı oluşur. Diğer bir ifade ile kurumların yanı sıra bireylerin kamu diplomasisindeki farkındalığı ve aktif katılımı gelişmişlikten etkilenmektedir. Ayrıca ekonomik kalkınma süreci diplomasiyi etkilerken, kamu diplomasisi de ülkenin kalkınma sürecine olumlu katkı sunmaktadır. Çift taraflı etkileşim içinde olan bu yaklaşım kurumlara ayrılan bütçenin artmasında ve kurumların sorumluluk alanlarında daha etkin sonuç alınmasına değer sunmaktadır.

İçişleri Bakanlığı güvenlik diplomasisi, insani diplomasi ve göç diplomasisi konularında çalışmalarını sürdürmektedir. Bakanlığın ilgili birimleri bu alanda çok sayıda başarılı işlere imza atmış ve çalışmalarına da devam etmektedir. Bu çalışmada, ilgili birimlerin faaliyetlerini tek tek açıklamaktan ziyade bir bütün olarak İçişleri Bakanlığı'nın kamu diplomasisi alanında faaliyet gösteren bir kuruma dönüşme süreci ve potansiyelinin ortaya çıkarılması, dahası bu potansiyelinde ekonomik kalkınma ile ilişkili olduğu vurgulanmaktadır. Söz konusu başarılı faaliyetlerin daha fazla hayata geçirebilmesi şüphesiz ülkenin ekonomik yapısı ve gelişmişliğine de bağlı bulunmaktadır. Günümüzde yüksek teknolojinin hız kesmeden ilerlemesi, eğitim seviyesinin artması, iletişim araçlarının çeşitlenmesi realitesinden hareketle insanları etkileyebilmek zorlaşmakta ve bunun için büyük bir kaynak gerekmektedir. Bu kaynağın tek başına maddi faktörlerle değil, bunların

ötesine geçmesi de önem ihtiva etmektedir. Özetle, ülkenin kalkınma sürecinde hızlanması çalışmaya örnek teşkil eden İçişleri Bakanlığının kamu diplomasisi faaliyetlerine de çok boyutlu olarak katkı sunacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Avaner, T., Düzenli, K. (2023). “Türkiye Afet Yönetimi Örgütlenmesi”, *Afet Ansiklopedisi*, Ed. Y. Özkaya, K. Demirci, V. Erat, A. Duran, Nobel Yayınevi, Ankara.

Avcı, E. (2021). Kamu Diplomasisi Aktörü Olarak Jandarma Teşkilatı, *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, Cilt.10, Sayı.1, ss.1-29.

Aydın, H. İ. (2016). *Sosyal Sermaye ve Kalkınma*, Efil Yayınevi, Ankara.

Aydın, H. İ., Şahinoğlu, M. C. (2023). “Bilim Diplomasisi ve Ekonomik Kalkınma İlişkisi Üzerine Bir Deneme”, *Türkiye Yüzyılına Girerken Diplomasi Üzerine Ekonomi-Politik Yazılar*, Ed. S. Çapar ve H. İ. Aydın, TİAV, Ankara.

Aydoğan, B., Aydın, H. (2011). Güç Kavramı, Kamu Diplomasisi ve Güvenlik, Ekopolitik Uluslararası İlişkiler Masası, Rapor No.11-02, Haziran.

Baştan, Y., Karagül, S. (2021). Diplomasinin Dönüşümü ve Dijital Diplomasi, *Troyacademy International Journal of Social Sciences*, 6(3), ss.777-03.

Bozkurt, Ö.(2021). Afet ve Acil Durum Yönetimi (AFAD) Başkanlığınca Suriye krizinde yürütülen çalışmaların Türkiye’nin dış politikada öncelendiği insani diplomasi faaliyetleri bağlamında değerlendirilmesi. *Journal of Human Sciences*, 18(2), 266-281.

Çolak, Ç. (2021). Türkiye’de İçişleri Bakanlığının Tarihsel Gelişimi ve İçişleri Bakanlarının Profili (1990-2020), *Türk İdare Dergisi*, Yıl.93, Haziran, ss.141-172.

Doğan, E. (2012). “Kamu Diplomasisinin Sunduğu Fırsatlar ve Kısıtları Üzerine”, *Kamu Diplomasisi*, Ed. A. Özkan ve T. Ersoy Öztürk, Tasam Yayınları, ss.13-35, İstanbul.

Eren, E., (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Işığında Türk Kamu Diplomasinin Yeni Yapısı, *Çekmece İZÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt.8, Sayı.16, ss.111-132.

Ermağan, İ. (2022). *Uluslararası İlişkiler ve Teknoloji İlişkisi Endüstri 4.0*, Siber Uzak ve Uzak Dünyası, Nobel Yayınevi, 3. Baskı, Ankara.

Gökmen, O. (1992). Diplomasi ve Ekonomi, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (1), 147-156.

Göksu, O. (2023). 21. Yüzyılda Türkiye'nin Kamu Diplomasisi ve Yumuşak Gücü: Yapısı, Araçları ve Mesajları, *Erciyes İletişim Dergisi*, 10(2), ss.845-870.

Gümüş, A. (2023). "Kamu Diplomasisi ve TİKA", *Türkiye Yüzyılına Girerken Diplomasi Üzerine Ekonomi-Politik Yazılar*, Ed. S. Çapar ve H. İ. Aydın, TİAV, Ankara. <https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/diplomasi>, Erişim Tarihi: 22.11.2023. https://www.iletisim.gov.tr/images/uploads/dosyalar/Kamu_Diplomasisi_Nedir.pdf, Erişim Tarihi: 22.11.2023.

Işıktaş, S. (2023). "Değişen Diplomasinin Boyutu Olarak İçişleri Diplomasisi", *Türkiye Yüzyılına Girerken Diplomasi Üzerine Ekonomi-Politik Yazılar*, Ed. S. Çapar ve H. İ. Aydın, TİAV, Ankara.

İçişleri Bakanlığı. (2022). Bütçe Sunuşu, https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/lcSite/strateji/Butce/2023_Butce_GenelKurul_K.pdf, Erişim Tarihi: 2.11.2023

Kalın, İ. (2012). Türk Dış Politikası ve Kamu Diplomasisi, Kamu Diplomasisi, Ed. A. Özkan ve T. Ersoy Öztürk, Tasam Yayınları, ss.145-161, İstanbul.

Karadağ, H. (2023). "Kamu Diplomasisi ve Siyasi Propaganda: Kavramsal Bir Tartışma". *Türk Savaş Çalışmaları Dergisi*, 4, No. 1, ss. 65-76.

Kocabıyık, H. (2019). Değişen Diplomasi Anlayışı, Kamu Diplomasisi ve Türkiye, *Avrasya Etüdleri* Yıl.25, Sayı.55, ss.163-196.

Koçer, D. N. (2019). Türkiye’de “Kamu Diplomasisi”nin Kurumsallaşması: Matbuat İdaresi’nden İletişim Başkanlığı’na, *Konya Sanat Dergisi*, Sayı.2, ss.87-102.

Koyuncu, S. (2018). Temel Dinamikleri Bakımından Kamu Diplomasisi Yaklaşımları: Türkiye ve ABD, *Harsiyat – İlmî, Harsi ve İçtimai Araştırmalar Dergisi*, Cilt.2, Sayı.3, ss.12-30.

Koyuncu, S. (2021). Olağandışı Süreçlerde Kamu Diplomasisi: Covid-19 Pandemisi ve Türkiye’nin Kamu Diplomasisi Faaliyetleri, *Selçuk İletişim Dergisi*, 14(2), ss.927-951.

Kömür, G. (2020). Yumuşak Güç Unsuru Olarak Kamu Diplomasisi. *International Journal of Politics and Security (IJPS)*, Cilt.2, Sayı. 3, ss.89-115.

Nasıroğlu Aydın, M. (2023). “Osmanlı Diplomasi Geleneğine Bir Örnek: 18. Yüzyılda İstanbul’a Gelen Venedik Elçilerinin Ağırlanması”, *Türkiye Yüzyılına Girerken Diplomasi Üzerine Ekonomi-Politik Yazılar*, Ed. S. Çapar ve H. İ. Aydın, TİAV, Ankara.

Özgüven, A. (1988). *İktisadi Büyüme, İktisadi Kalkınma, Sosyal Kalkınma, Planlama ve Japon Kalkınması*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Özyakışır, D. (2011). Beşeri Sermayenin Ekonomik Kalkınma Sürecindeki Rolü: Teorik Bir Değerlendirme, *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 6(1), ss.46-71.

Şahinoğlu, M. C. (2022). “The Conceptual Framework of Public Diplomacy”, *The Handbook of Public Administration Vol. II*, Ed. B. Parlak, K. C. Doğan, Livre De Lyon, France, ss.345-359.

Şaşmaz, M. Ü., Yayla, Y. E. (2018). “Ekonomik Kalkınmanın Belirleyicilerinin Değerlendirilmesi: Ekonomik Faktörler”, *International Journal of Public Finance*, Vol.3, No.2, ss. 249-268.

Ünal Erzen, M. (2012). “Kamu Diplomasisinin Kapsamı ve Geleceği”, *Kamu Diplomasisi*, Ed. A. Özkan ve T. Ersoy Öztürk, Tasam Yayınları, ss.35-51, İstanbul.

Yıldırım, M. Ö. (2021). Edebiyat Diplomasisi: Türkiye’de Kamu Diplomasisi Aracı Olarak Edebiyat, *Artuklu Sanat ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Yıl.2021, Sayı.6, ss.14-40.



Araştırma Makalesi / Research Article**CUMHURİYET DÖNEMİNDE KAMU YATIRIM
HARCAMALARININ YÖNETİMİNE İLİŞKİN UYGULANAN
POLİTİKALAR**İsmet TÜRKMEN¹**Öz**

Bu çalışmada, Türkiye’de kamu yatırım ve harcamalarının incelenmesi ve ülke kalkınması üzerindeki tesirlerinin ortaya konması hedeflenmektedir. Kamu yatırım ve harcamalarının gerek ülke ekonomisinin esas göstergeleri kabul edilen gelir, üretim ve istihdam seviyeleri üzerindeki etkileri, gerekse ekonominin diğer dinamiklerini harekete geçirme işlevi görmeleri sebebiyle etkileri inkar edilemez. Bu bağlamda hükûmetlerin kamu yatırım ve harcama politikaları, yapıları gereği ulusal ve uluslararası alanda yaşanan iktisadi, siyasî, sosyo-kültürel ve teknolojik gelişmelerin tesiri altında kalabilmektedirler. Çalışmada, Cumhuriyet’in kuruluş yıllarından yakın tarihimize değin uygulanan kamu yatırım ve harcamaları, Planlı Dönem Öncesi ve Planlı Dönem ayrımında açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın amacı, hükûmet programları ve kalkınma planları kapsamında, kamu yatırım ve harcamaları incelenerek, Türkiye ekonomisine katkılarını belirlemektir. Çalışma kapsamında, literatür taraması yapılarak ikincil veri kaynakları incelenmiş ve elde edilen bilgiler ışığında dönemsel olarak kamu yatırım ve harcamalarında yaşanan gelişmelerin Türkiye ekonomisine katkıları da değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Planları, Planlı Kalkınma, Hükûmet Programları, Kamu Yatırımları.

¹ Prof. Dr., Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü, ismet.turkmen@gop.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8198-5707.

**POLICIES IMPLEMENTED REGARDING THE
MANAGEMENT OF PUBLIC INVESTMENT EXPENDITURES
DURING THE REPUBLICAN PERIOD**

ABSTRACT

This study aims to examine public investments and expenditures in Türkiye and reveal their effects on the country's development. The effects of public investments and expenditures cannot be denied, both because of their impact on income, production and employment levels, which are considered the main indicators of the country's economy, and because they serve to activate other dynamics of the economy. In this context, governments' public investment and expenditure policies may, by their nature, be under the influence of economic, political, socio-cultural and technological developments at national and international levels. In the study, public investments and expenditures implemented from the founding years of the Republic until our recent history were tried to be explained by distinguishing between the Pre-Planned Period and the Planned Period. The aim of the study is to determine their contribution to the Türkiye economy by examining public investments and expenditures within the scope of government programs and development plans. Within the scope of the study, secondary data sources were examined by conducting a literature review, and in the light of the information obtained, the contributions of periodic developments in public investments and expenditures to the Türkiye economy were tried to be evaluated.

Keywords: *Development Plans, Planned Development, Government Programs, Public Investments.*

GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı, Planlı Dönem Öncesi ve Planlı Dönem dahilinde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planından 2023 yılı dahil hazırlanıp, uygulamaya konulan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yer alan kamu harcama ve politikalarını inceleyerek, uygulanan hükümet politikalarını ve sonuçlarını bir bütün olarak değerlendirmektir. Planlı Dönem öncesinde kamu yatırım ve harcamalarına ilişkin bir analiz yapmak gerekirse; Türkiye’de iç ve dış dinamiklerin tesiri altında kamu yatırım ve harcama alanlarında farklı göstergeler kaydedilmiştir. Planlı Dönem öncesine ilişkin ayrıntılı verilere erişebilmek, Planlı Dönem ile kıyaslandığında pek mümkün değildir. Planlı Dönem öncesi süreçte; karayolları, limanlar ve konaklama tesisleri yetersiz, özellikle turizm başta olmak üzere diğer sektörlerle ilgili çalışmaların son derece kısıtlı olduğu görülmektedir. Dünya genelinde 1923-1950 yılları arasında yaşanan bazı gelişmeler; 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, 1939’da başlayan ve altı yıl süren İkinci Dünya Savaşı, hükümetlerin kamu yatırım ve harcama politikaları genelinde zorluklar yaşanmasına neden olmuştur. Diğer taraftan da yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nin içte ve dışta çözmesi gereken iktisadi, siyasî ve toplumsal sorunların var olması, kamu yatırım ve harcamaları özelinde istikrarlı bir seyrin izlemesine engel teşkil etmiştir.

Planlı Dönemden günümüze kadar gelinen süreçte on bir adet Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulanmaya konulmuş olup, ilk dokuz kalkınma planı, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından, Onuncu Kalkınma Planı, Kalkınma Bakanlığı tarafından ve On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) ise Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanarak uygulamaya konulmuştur. On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi içerisinde bulunduğumuz ve süreç tamamlanmadığı için ilgili planda yer alan turizm politikalarına yer verilmiş olup, sonuçlarıyla ilgili herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kamu harcamaları şeklindeki tanımlama, dar anlamda bir ülkede kamusal faaliyetlerin yürütülmesinden dolayı yapılması gereken harcamalar olarak değerlendirilmektedir (Pınar, 2010:33; Ulutürk, 1998:124). Ayrıca, siyasî bir teşekkülün kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi için topladığı vergiler ve sağladığı diğer kaynaklardan bütçe belgesi ile ayrıldığı tüm ödenekler de kamu

harcaması kapsamında dikkate alınmaktadır. Bununla beraber kamu harcamaları, kamu kurumlarının siyasî karar alma sürecinde belirlenen kamu hizmetlerini karşılamak amacıyla yaptıkları nakdî harcamalar olarak da bütçe tespit aşamasında somutlaşmaktadır. Örneğin siyasî otoritenin sadece koruyucu işlev yüklenmesi durumunda, kamu harcamaları ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmeyecek biçimde yapılır. Sosyal devlet anlayışının güçlü olması halinde ise harcamaların önemli bir bölümü bu amaçla yapılmaktadır. Bu manada devlet kendi kuralları içinde davranmakla birlikte, asıl amacı kâr etmek değildir. Daha çok toplumsal gereksinimlerin karşılanması doğrultusunda, mal ve hizmetin üretimi devletin bahsi geçen hedefleri arasında yer almaktadır. Bir başka ifade ile devlet mekanizması tüm unsurları ile toplumsal faydanın sağlanması için gerekli işlemlerde bulunur ve gereken önlemleri alır. Ayrıca, özel kesimin ekonomik faaliyet kararlarını etkileyen piyasa düzensizliklerini ve belirsizliklerini gidermek için gereken önlemleri de alması, devletin görev sahası arasında yer almaktadır (Türkmen, 2012: 295-307; Türkmen, 2010: 1-3). Siyasî tecrübeler, kamu harcamalarının kapsamı konusunda ülke yönetiminde bulunan siyasî partilerin, bu konudaki görüş ve tercihlerinin ön planda olduğu şeklindeki kanaatleri de destekler mahiyettedir.

Yatırım harcamaları özel yatırıma benzer şekilde, belirli bir dönemdeki mal ve hizmete talep oluşturan ancak cari harcamalardan farklı olarak üretim altyapısını güçlendirmeye yönelik harcamalardır. Genişletici etkileri cari harcamalara benzerdir. Bu tür harcamalar karşılıksız olarak yapılır ve ekonomik etkileri transferin niteliğine göre değişebilir. Çalışmamız açısından önem arz eden kavramsal çerçeveden hareketle Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) kavramına da değinmek gerekmektedir. Bu açıdan, Türkiye gibi ekonomik ve sosyal alanlarda hızla gelişmekte ve değişmekte olan ülkelerin genel kalkınma politikası, ekonomik büyüme ile sağlıklı bir sosyal değişme ve refah dağılımının sağlanması, özellikle Planlı Dönemde temel bir hedef olarak ele alınmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda bölgelerarası gelişmişlik farklılaşmasının ortadan kaldırılması Planlı Döneme geçişle birlikte, temel bir mesele olarak ele alınmış ve söz konusu dengesizliğin ortadan kaldırılmasıyla ilgili olarak da ekonomik ve sosyal politikaların uygulanması öngörülmüştür (Dinçer ve Özasan, 2004:1). Planlı Döneme girildikten sonra bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik tedbirler ağırlık kazanmıştır. Bu hedefler doğrultusunda, kamu sektörü, ülkenin geri kalmış yörelerindeki yatırımlara önemli bir araç olma niteliğini de

elde etmiştir. Yatırım, amaca göre değişik şekillerde tanımlanabilmektedir. En çok bilinen tanımı itibariyle yatırım, mevcut sermaye malları teçhizatı ve stokuna belirli bir devre içinde yapılan net ilavedir (Baban, 1957: 35). Başka bir ifadeyle belirli bir zaman döneminde ekonomideki hâsılanın yeni yapılar, üreticinin yeni donatımı ve stoklardaki değişme şekline dönüşen kısmıdır (DPT, 1977: 18). Gelecek dönemlere kalan varlıklara yapılan harcamalar yatırım niteliğindedir. Sermaye harcamaları, yeni ya da var olan varlıkların satın alınması, stok artırımı ve sermaye aktarmaları için yapılır. Yeni yatırımlar ülkenin sermaye stokuna eklendiği halde (yol ve bina gibi) bir toplumda var olan varlıkların devletçe satın alınması sadece devlet kesimi için yatırımdır (Ulutürk, 1998: 78). Bu tanımlardan da hareketle yatırımı üç grupta toplamak mümkündür. Yeni tesislerin yapılması (inşası), makine ve teçhizat donatımı, emtia (mamul) stokundaki artışlar. Bu üç tür yatırımların yapılmasındaki amaçlar birbirinden farklıdır. Örneğin, kendisinin içinde oturması amacıyla, bireylerin yaptıkları konut yatırımlarında kâr düşüncesi egemen olmadığı halde, iş adamlarının ticari ve sanayi tesisleri ile donatımı yatırımlarında, kar düşüncesi egemendir. Stoklara yapılan ilaveler, genellikle toplam yatırımlar içinde az yer tutarlar (Eren, 1967:2).

2. PLANLI DÖNEM HÜKÜMETLERİ ÖNCESİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN KAMU HARCAMALARI VE YATIRIM POLİTİKALARI

2.1. 1923–1929 Dönemi Yatırım Politikaları

Kronolojik açıdan bu sınırlandırmayı yapmaktaki amaç 1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurulmasıdır. Ancak 1923 yılının iktisadi açıdan geçmişten bir kopuş olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir (Boratav, 1998: 28). Öyle ki, İstiklal Savaşı'ndan galip çıkmakla birlikte Cumhuriyet Türkiye'si küskün ve zıd bir milletlerarası çevre içerisinde bulunması yani Osmanlı Devleti'nden devreden güvenilir kaynaklar bulunmaması nedeniyle ekonomik durum ve halkın durumu zayıftı. Bununla birlikte 1927 yılı içerisinde yapılan tahminlere göre millî gelirin %67'si tarımdan temin edilmekteydi. Tarım üretimi, ülkenin sosyal ve politik şartları sebebiyle oldukça düşüktü. Tarım arazisinin bir kısmı büyük arazi sahiplerinin elindeydi. Ancak çoğunluğu, küçük çiftçiler oluşturmaktaydı. Bu iki çiftçi grubu da ağır vergiler nedeniyle son derece fakir kalmıştı. Daha önce de belirttiğimiz gibi ülke de orta ve büyük sanayi mevcut değildi. Sanayii ürünleri dışarıdan temin edilmekteydi. Ülkenin millî gelirinin çok düşük seviyelerde

bulunması nedeniyle sermaye birikimi için gerekli olanaklar yoktu. Millî gelirin düşüklüğü sanayi mallarına talebi düşürmekte ayrıca alt yapı yatırımlarının elverişsizliği sanayi müesseselerinin kurulmasını engellemekteydi (Hatipoğlu, 1973:39-41). Bu doğrultuda önemli adımlar atılmış ve millî çapta ilk banka olan İş Bankası 9 Eylül 1924 tarihinde kurulmuştur. Onu 1925'te Sanayi ve Maadin Bankası izlemiştir (Çavdar, 2003: 174). 1925 yılında aşarın kaldırılması tarım konusunda atılan en önemli adımdır. Yıllık üretimin %10-12'si olarak alınıyordu ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında bütçe gelirinin %40'ı civarında bulunuyordu. Bu vergi mültezimler tarafından toplanıyor ve bazı suiistimallere neden oluyordu. Türk tarımının ilerlemesindeki bu büyük engelin kaldırılması oldukça olumlu olmuştur. Ayrıca 1927 yılında hükümet 1913 tarihli eski yasayı gözden geçirmiş, genişletmiş ve 15 yıl için Teşvik-i Sanayi Kanunu'nu yeniden yürürlüğe koymuştur (Karluk, 1995: 71). Bu kanunun özel teşebbüs üzerinde olumlu etkileri olmuştur. Çoğu yeni teşebbüs olmak üzere 1927-1932 yılları arasında Sanayi Teşvik Kanunu'ndan yararlanan işletme sayısının 342'den 1473'e çıktığı, sanayi işçisi sayısının da 17.000'den 62.000'e yükseldiği görülmüştür. 1930'lu yıllarda sanayiye geliştirecek önemli aşamalar kaydedilecektir. 1933 yılında Sümerbank, 1936'da Etibank kurulmuştur.

2.2. 1930-1939 Dönemi Yatırım Politikaları

1930-1939 yıllarında uygulanan iktisat politikası Devletçiliktir. Bu politikanın benimsenmesinde 1929 Dünya Ekonomik Buhranının yıkıcı etkisinden korunma ve sanayi kesiminde sağlanmak istenilen gelişme etkili olmuştur (Boratav, 1998: 46). Gerçekten de 1930-1939 yılları arasında iktisat politikaları bakımından iki belirleyici özellik vardır: "Korumacılık ve Devletçilik". Bu politikalar ile devlet dışa kapanarak ve kendi eliyle millî sanayi denemesi içine girmiştir (Tekeli ve İlkin, 1982: 134,147). Bu deneme iki yönlü olmuştur: Yani devlet bu dönemde yukarıda belirttiğimiz korumacılık ve devletçilik politikalarını bir arada kullanmıştır. Öyle ki, ülkenin sanayileşmesi için bir yandan korumacılığa başvurulmuş, devlet eliyle sanayiler kurulmuş, diğer yandan özel kesimin sanayi yatırımları yapmasını teşvik etmiştir. Hem izlenen politikalar hem ekonominin ana yönelişi bakımından 1930-1939 yılları arası, 1908-1922 ile 1923-1929 dönemleri arasındaki bariz sürekliliğin tersine belirgin bir kopmayı temsil eder. Devletçilik ilkesinin kabulünü zorlayan ve yeni bir devletçilik anlayışı getiren nedenlerin bir sonucu olarak, devletçilik uygulaması yanında planlama içinde uygun ortam doğmuştur. Başka bir deyimle

planlamada bir ihtiyaç halini almıştır. Özellikle bir sanayileşme planı fikrinin doğmasının nedenleri kısaca şu şekilde sıralanabilir (Özyurt, 1981: 133-134):

- Türkiye’de sanayileşme, kalkınma Cumhuriyet’in ilk on yıllık döneminde, harcanan bütün çabalara rağmen, hızlanmamıştır.
- Büyük Dünya buhranı tarıma dayalı ekonomide çok daha yıkıcı sonuçlar doğmuştur.
- Ekonominin her kesiminde yatırımlar çok düşüktür.
- Ekonomi için gerekli alt yapı yatırımları yanında sosyal yatırımlar yok denecek kadar düşük kalmıştır.
- Özellikle “Kadro Hareketi” adı altında gelişen fikir akımı devletçilik ve buna bağlı olarak planlamayı savunmuştur.
- Türkiye’nin yakın ilişki içinde bulunduğu Avrupa’da otoriter-devletçi akımlar başlamıştır.

CHP Üçüncü Büyük Kurultayında devletçilik ilkesinin benimsenmesinden sonra, devletçiliğin nasıl uygulanacağı yolunda girişilen arayışlar sırasında oldukça geniş bir devletçilik yorumu yelpazesi oluşmuştur. Her ne kadar bu yorumların her birince amaçlanan toplum yapısı, birbirinden çok değişik idiyse de bu yorumların ortak noktalarından biri devletçiliğin planlı olmasıydı. Diğer bir ifadeyle planlı olma da Devletçilik ilkesi gibi benimsenmesi gereken bir ilkeydi. Bunun da ne biçimde olacağı tartışma konusu olmuştur. Kendi içerisinde uygulamada bazı eksik yönleri olmasına rağmen rakamlar değerlendirilmesinde olursa 1923-1938 döneminin iktisadi verilerine bakıldığında; 1929 Buhranından dolayı dünya ekonomisi, tarihinin büyük bunalımlarından birini yaşarken Türkiye, devletçi sanayi politikaları ile sanayileşme sahasında küçümsenemeyecek bir gelişme kaydederek sanayileşmenin 1923-1928’de GSMH içinde %11,3 olan payını 1933-1939 döneminde yaklaşık 14,7’e ulaştırmayı başarmıştır. Üstelik bu gelişme Türkiye’nin Lozan Anlaşması’ndan arta kalan borçlar, boğazlar, Hatay gibi meselelerle uğraştığı ve bundan dolayı dış dünyaya rahatça açılmadığı dönemde gerçekleştirilmiştir (Semiz, 2002: 716).

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (1934-1938)

Tarım ve sanayiinin geliştirilmesi konularında yapılan çeşitli tartışmalar sonucunda Türkiye'nin sanayileşmesi yönünde fikirler ağır bastığından sanayileşme hamlesini hızlandırmak gayesiyle Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın da temel ihtiyaç maddelerinin üretimine öncülük verilmiştir. Bu planın esas stratejisi temel ihtiyaç maddelerinin ithal ikamesini sağlamaktır. Bu sanayileşme stratejisi ile döviz tasarrufu sağlanarak dış ticaret açığının kapatılması ve dolayısıyla ulusal paranın değerinin korunması da amaçlanmaktadır. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın öngörülen beş yılın yani 1938'in sonuna kadar büyük ölçüde uygulandığı görülmektedir. Birinci Sanayi Programı'na 1934-1938 yılları arasında bazı başka projeler de eklenmiştir (Tezel, 1994: 274-275).

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile kurulması kararlaştırılan sınai tesisleri beş grup altında sınıflandırılabilir 23 fabrikadan ibarettir. Dokuma sanayi alanında 103 milyon metre pamuklu dokuma ve 2753 bin metre pamuk ipliği üretecek beş fabrika yapımı planlanmıştır. Bu fabrikalar plan dönemi içinde faaliyete geçirilmiştir. Fakat Kastamonu'da kurulması planlanan Kendir Fabrikası'nın 1954'te kurulmasına başlanmıştır. Maden sanayi alanında yapılan yatırımlar da bulunmaktadır. Örneğin, Ereğli kömür havzasına yakın bir yerde kurulması planlanan demir-çelik fabrikası 1938'de Karabük'te hizmete açılmıştır. Zonguldak'ta açılması planlanan Sömikok Fabrikası, Keçiözümlü'de 1934'te kurulmuştur. Ayrıca 1939'da Ergani'de bakır izole fabrikası kurulmuştur. Kağıt ve Selüloz Sanayiinde Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı Döneminde İzmit'te bir kağıt fabrikasının temeli atılmış ve 1936'da faaliyete geçirilmiştir. Yine İzmit'te 1936'da selüloz fabrikasının temeli atılmıştır. Toprak ve Seramik Sanayiinde İstanbul'da şişe-cam ve Kütahya'da porselen fabrikalarının yapılması öngörülmüştür. Kimya Sanayii alanında plana konulan sülfürik asit, süper fosfat ve klor alkali fabrikalarına dönem içinde başlanamamıştır. Bunlardan başka Isparta'da 1935'te faaliyete geçirilmiş. Bodrum'da 1934'te sünger işlem tesisi işletmeye açılmıştır. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın uygulandığı 1934-1938 yılları arasında millî gelir ortalama yılda %6 oranında büyümüştür.

İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı (1938-1942)

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın başarı ile uygulanması hükûmete

sanayileşme konusunda cesaret vermiş ve 1936'da İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın hazırlığına başlamıştır. İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın da devlet eliyle sanayileşme savunulmakla beraber, sanayileşme politikasının temeli şu şekilde çizilmiştir. "Biz hem yapıcı ve hem de yaptırıcı bir kuvvet olarak kalmak istiyoruz. İktisat vekaletinin takip ettiği güdümlü ekonomi politikasının dayandığı prensip, yapmak ve yaptırmaktır. Yaptırmak kısmının içerisinde hususi teşebbüs ve hususi sermaye geliyor. Biz, yaptırmak için öteden beri mevcut olan Teşvik-i Sanayi Kanununa ilişmedik; onu mukaddes bir emanet gibi saklıyoruz. Hususi teşebbüslerin ihtiyacına daha pratik şekilde yaraması için tedbir düşünüyoruz. Aynı zamanda hususi teşebbüslerin ihtiyacına daha pratik şekilde yaraması için tedbir düşünüyoruz. Aynı zamanda hususi teşebbüsün kuvvetlenmesi, hızlanmasını arzu ediyoruz" (Gökçen, 1998:3259).

Yeni proje, birinci programın aksine, tüketim malları üretiminin geliştirmesi üzerine çok daha az durmaktaydı. Birinci programa göre daha ayrıntılı mühendislik, maliyet ve piyasa araştırmalarına dayanmaktadır. Plana göre, içerde sürümü az, buna karşılık dış ülkelerde talebi yüksek olan madenlerimiz gerek ham gerekse yarı mamul olarak dış satıma elverişli hale getirilecektir. Ayrıca su ürünlerimiz ve hayvancılığımız geliştirilecek, meyvelerimizin içte ve dışta sürümünü sağlayacak etkinliklerde bulunulacaktır. Ülkenin enerji gereksinmesini giderecek elektrik santralleri yanı sıra makine sanayi kurulacaktır. Bir başlangıç olmak üzere de Karabük Demir Çelik Fabrikalarının yarı mamullerini işleyecek fabrikalar kurulacaktır. İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda bir yandan devlet, sanayiinin gelişmesini öngörürken öte yandan özel girişimin ve tarım kesiminin gelişmesi üzerine de durmaktadır. Birinci planda ancak yirmi kadar fabrika tesisi teklif edilmiş iken, ikinci plana göre kurulacak fabrika ve tesisat sayısı 100'ü geçecektir. Projede söz konusu edilen yatırımların 110 Milyon TL'ye mal olacağı bunun 45 Milyon TL'lik bölümünün döviz harcaması gerektireceği belirtilmektedir. Buna karşılık yeni imalat ve madencilik sanayiinin tesislerinin yıllık üretim değerinin 100 Milyon TL. olacağı bunun 1/3'ünün ihraç edileceği anlaşılmaktadır, 35 bin kişiye istihdam sağlanacağı var sayılmaktadır. İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın genel vasıflarını şu şekilde özetlemek mümkündür; bu planda da birinci planda olduğu gibi iktisadi bünye ve şartlarımıza uygun olup büyük sermayeye ve teknik güce lüzum gösteren ve hammaddesi tamimiyle ülkede yetişen sanayi planına dahil

edilmiştir. Bu plan ile ülkenin enerji ihtiyacını geniş miktarda karşılamak için, iki büyük termik santral kurularak batıdaki büyük şehirlere ve buralarda kurulacak sanayilere elektrik verilerek millî savunma ve iktisat bakımından uygun sanayi merkezleri kurulması düşünülmüştür. Bu planda ayrıca makine sanayide bir başlangıç olmak üzere kurulmakta olan Karabük Demir-Çelik Fabrikaları'nın yarı mamullerini işleyecek fabrikalarının kurulması da öngörülmekteydi. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın uygulaması devam ederken hazırlanan İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı büyük bir potansiyel gelişme vaat etmesine rağmen İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması nedeniyle uygulanamamıştır (Semiz, 2002: 716).

2.3. 1940-1950 Dönemi Yatırım Politikaları

Celal Bayar Hükûmeti'nin 25 Ocak 1939 günü istifasından sonra hükûmeti kurma görevi Cumhurbaşkanı İsmet İnönü tarafından Dr. Refik Saydam'a verilmiştir. Dr. Refik Saydam'ın hükûmeti oluşturmamasından kısa bir süre sonra 1939 Eylül'ünde başlayan İkinci Dünya Savaşı'nın tüm dünyayı sarsan etkisi karşısında hükûmet piyasaların denetimi, halkın ve ordunun iâşesi için müdahaleci bir politika izlemiştir. Refik Saydam Hükûmeti'nin aldığı tedbirler daha çok mevcut bütçe imkanları ile başta ordunun olmak üzere şehirlerde yaşayan nüfusun iâşe ihtiyacını karşılamak, dış ticaretin doğrudan devlet tarafından yapılmasını sağlamak ve fiyat sınırlamasına gidilmek şeklinde olmuştur (Aydemir, 1965: 494-500). İâşe sorunlarının çözülmesi amacıyla İktisat Vekâletine bağlı olarak İâşe Müsteşarlığı, halka yapılan dağıtımların daha kolay yapılabilmesi için Halk Dağıtma Birlikleri ve ardından da Subaşı örgütü kurulmuştur. Her türlü petrol ve petrol ürünlerini almak, satmak, ithal ve stok etmek amacıyla aynı dönemde Petrol Ofisi kurulmuştur. Her türlü iâşe maddelerinin alımı satımı ithal ve stok edilmesi amacıyla Ticaret Ofisi, buğday ve diğer hububat üretim ve tüketimini himaye etmek, silo ambar inşa etmek ve işletmek için de Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmuştur (Koçak, 1986: 392-395). Bu teşkilatlar sayesinde hükûmet her türlü denetimi kendi yetkisi altında toplamıştır. Birinci Dünya Savaşı'nın bitişi savaştan yenilen ve yenen devletler olarak ayrılan taraflar açısından yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Savaş neticesinde yenilen devletlerle yapılan antlaşmalar savaşın neticelenmesinden çok; yeni sorunların gündeme gelmesine neden olmuştur. Savaşın çözülmemeyen sorunları aslında yeni bir dünya savaşının çıkmasının nedenlerindendir.

İkinci Dünya Savaşı'nın 1939 Eylül'ünde başlamasıyla birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de savaş ekonomisi uygulanmaya başlanmıştır (Kurtbek, 1942: 114-168; Arı, 1998: 447; Toprak, 2003:2). Türkiye savaşa girmedeği halde savaşın sosyal ve ekonomik etkilerini şiddetle hissetmiştir. Savaşa girme ihtimali karşısında uygulanan seferberlik, devlet için ağır masraflar yaratmış aktif nüfusun önemli bir kısmının üretimden çekilmesi nedeniyle çeşitli sektörlerde, bir iş gücü kıtlığı ortaya çıkmıştır (Yaşa, 1980: 45). İlber Ortaylı'ya göre savaşa girmeyen İstanbul yansız bir başkentte görülmeyecek sıkıntılar yaşamıştır. Teknolojiye dayanmayan bir tarımla zor şartlarda üretim yapan Türk çiftçisinin ürünü savaş yıllarında zecri tedbirler ve narh ile devlet tarafından satın alınmış, toplanan zahire, demiryollarının eksikliğinden Anadolu'da istasyonların açık silolarında ziyan olmuştur (Ortaylı, 1998: 423-424). Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı yıllarında temel sorun; halkın ve ordunun ihtiyaçlarını karşılamak, karaborsa ortamını ortadan kaldırmak olmuştur. Savaş zamanında tüketim mallarının üretimi asgari düzeye indirilip, üretim, harp araçları alanına kaydırılmıştır. Millî Savunma masraflarının artması, devlet bütçesinin masraflarının da artmasına neden olmuştur (Baydar, 1978: 36-37). Ekonomi açısından bir başka zorluk ise çok sayıda insanın askere alınması olmuştur.

İktisat Vekaleti Sanayi Tetkik Heyeti Reisliği bünyesinde hazırlanan beş ayrı rapor, inceleme, tasarı ve muhtıradan oluşan araştırma sonuçları dünya savaşı çıktıktan bir hafta sonra CHP Yönetim Kurulu'na sunulmuştur. Tasarı Meclis'in 18 Ocak 1940 tarihli toplantısında görüşülmüştür (TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 6, Cilt 8: 138-158). Muvakkat Encümen adına Bingöl Milletvekili Feridun Fikri söz alarak "bu kanunun müzakeresinde encümenimiz, bilhassa dünya yüzünü kaplayan büyük iktisadi buhrana karşı Hükûmetin gerek halkı ve gerek Millî Müdafaaı koruması için lazım gelen kuvvetlerle ve kudretlerle tecehhüz etmesini ve buna da kanuni salâhiyetler halinde ifade etmeği birinci gaye bilmıştır" diyerek verginin birinci gayesini açıklamıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 6, Cilt 8: 139). Feridun Fikri, devletin yetkilerinin ve kuvvetlerinin Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na uygun hale getirilmesi olduğunu bunun yanı sıra ihtikâr ve istismar ile mücadelede bu kanun ile Hükûmetin yetkilerinin takviye edileceğini de sözlerine eklemiştir. Bingöl Milletvekili Feridun Fikri'den sonra söz alan Ali Rana Tahran ise Müstakil Grup adına Millî Korunma Kanunu (MKK)'nun kabulünün zorunlu olduğunu belirtmiş ve Hükûmeti kanunun içeriği hakkında kendilerini aydınlatmalarını istemiştir.

Afyonkarahisar Milletvekili Berç Türker Hükûmeti nazik bir şekilde uyarmak ihtiyacı hissetmiştir. Türker, kanunun “ticaret aleminin maneviyatını” kırmaması gerektiğini söylemiştir. Türker ayrıca “Kanunda çiftçilere aid hükümlerde vardır. Bu hükümlerin pek sıkı bir surette tatbik ettirilmesinde, çiftçi müşkülata maruz kalabilir zannındayım” diyerek çiftçilerin mükellefiyeti ile ilgili düşüncesini bildirmiştir. Türker’den sonra söz alan Sivas Milletvekili İsmail Memed Uğur ise “Büyük Atamızın bize bıraktığı büyük emaneti muhafaza için Millî Şefimizin işaretile biz köylüler erkek, kadın, çoluk, çocuk her sahada durmadan çalışacağız... Göğsümüzü gerip vatanımızın müdafaasına dimdik duracağız. Korunma Kanunu elbette yerindedir. Memlekette bazı kötü insanların, bazı kötü unsurların kafasını kıracaktır...” diyerek köylüler adına kanuna sahip çıkmış ve ihtikâr yapan grubu engelleyeceği için yerinde bulmuştur. Maddelerin görüşülmesine geçilmeden evvel Başbakan Refik Saydam söz almış ve kanunun gerekliliği üzerinde durmuş ve ardından kanun görüşmelerine geçilmiştir. Kanun tasarısının TBMM’deki görüşmelerinin ardından 3780 sayılı MKK olarak yasalaştırılmıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 6, Cilt 8: 138-158).

Savaşın meydana getirdiği olağanüstü koşullar içerisinde hazırlanan MKK’nin birinci maddesinde; “fevkalade hallerde devletin bünyesini iktisat ve millî müdafa bakımından takviye maksadıyla İcra Vekilleri Heyetine, bu kanunda gösterilen şekil ve şartlar dairesinde vazife ve salahiyetler verilmiştir” denmekte ve fevkalade halleri de “umumi ve kısmi seferberlik, devletin bir harbe girmesi ihtimali, Türkiye Cumhuriyeti’ni de alakalandıran yabancı devletler arasındaki harp hali” şeklinde üç maddede toplamaktadır (TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 6, Cilt 8:141). MKK kararlarına göre Hükûmet, halk ve millî müdafa ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla sanayi ve maden müesseselerinin üretimlerini kontrol edebilirdi. Hükûmet bu iş yerlerinin, ihtiyaç olan üretimi sağlayabilmeleri için işçi ve uzman eleman kadrosunu temin edecektir. Bu maksatla vatandaşlara “ücretli iş mükellefiyeti” getirilebilir. MKK ile üretimde aksama olmasını önlemek amacıyla sanayi ve maden müesseselerinde çalışan teknik eleman ve işçilerin önemli bir gerekçe göstermeksizin işi terk etmeleri menedilmiştir. Yine bu müesseselerin ürettikleri mallara hükûmet kendi belirleyeceği bir kâr ilave ederek satın alabilir. Hükûmet halkın iaşesi ve millî müdafa için gerekli olan her çeşit madde ve yardımcı malzemeyi fiyatını ödeyerek el koyup almaya, dağıtmaya ve satmaya ihtiyacı olanlara kârsız vermeye yetkilidir. Bu maddelerin müsaade alınmaksızın

nakledilmeleri yasaklanmış ve bu malzemelerin hükûmet emrine teslim olunmaları mecburi tutulmuştur. Hükûmet tarafından satılan, dağıtılan veya ihtiyacı olanlara kârsız verilen her türlü maddenin veriliş nedeni çerçevesinde kullanılması zaruridir. Bunun dışında amaçlarla kullanılması durumunda hükûmet bu maddeyi bedelini geri vererek satın alabilecektir (Bengi, 1943: 337).

Dr. Refik Saydam'ın ani ölümü üzerine yeni kabineyi kurma görevi Cumhurbaşkanı İsmet İnönü tarafından Şükrü Saraçoğlu'na verilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 6, Cilt 27: 4). Şükrü Saraçoğlu okuduğu hükûmet programında dahili politikanın en önemli cephesinin iktisadi cephe olduğunu, iktisadi cephenin en hareketli köşesinin de iâşe meselesi olduğunu vurgulamıştır. Hükûmet programında Şükrü Saraçoğlu, Refik Saydam Hükûmeti'nin aldığı sert tedbirlerin yumuşatılacağı ve yer yer değiştirileceği haberini vermekte, bu nedenle fiyatların bir miktar yükselebileceğini ancak karaborsa fiyatlarının gerisinde kalacağını söylemektedir. Saraçoğlu, İkinci Dünya Savaşı'na girerken 250 bin tonu vatandaşın elinde bulunan ve 250 bin tonu devletin yapmış olduğu stok olmak üzere toplam 500 bin ton buğday stoğu olduğunu, bunun da iki sene yettiğini söyleyerek üçüncü yılda ekmek darlığını gidermek için üretimi arttırmak, tüketimi azaltmak, dışarıdan buğday getirtmek yollarından üçünün de tedbir olarak alındığını söylemiştir. (TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 6, Cilt 27: 5-7; Vatan, 6 Ağustos 1942; Son Telgraf, 6 Ağustos 1942).

Saraçoğlu Hükûmeti'nin göreve başlamasıyla birlikte piyasalar konusunda önemli kararlar alınmıştır. İâşe işlerinin düzenlenmesi amacıyla kurulan İâşe Müsteşarlığı, petrol ürünlerinin alımı, satımı, ithali ve stok edilmesi için kurulan Petrol Dağıtma Ofisi ve her türlü iâşe maddesinin alımı, satımı, ithal ve stok edilmesi için kurulan Ticaret Ofisi kaldırılmıştır (Cumhuriyet, 23 Temmuz 1942). Fiyat Murakabe Komisyonları, Vilayet İâşe Teşkilatı, Subaşılıklar lağvedilmiş, gıda maddelerinin satışı serbest bırakılmıştır (Cumhuriyet, 25 Temmuz 1942; Tan, 23 Temmuz 1942; Vatan, 24 Temmuz 1942; Yeni Asır, 25 Temmuz 1942; Ulus, 26 Temmuz 1942).

2.4. 1950-1960 Dönemi Yatırım Politikaları

Türkiye'de çok partili sisteme geçiş ve dünya ile ekonomik ilişkilerin sıkılaşması, İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası (IBRD) ve

Uluslararası Para Fonu'na (IMF) üyelikle birlikte liberal düşüncelerle etkileşimin arttığı görülmektedir. II. Dünya Savaşı'nın halkın yaşamına getirdiği sıkıntılar ve özel kesimin kamu müdahalesinden kaynaklanan hoşnutsuzluğu 22-27 Kasım 1948'de İstanbul'da toplanan İktisat Kongresi'nde kamunun aşırı büyümesinden duyulan kaygı olarak dile getirilmiştir (Temel vd, 2002: 49). Bu gelişmelerin etkisiyle 1946'larda kurulan Demokrat Parti'nin kalkınmada özel kesime ağırlık veren anti-devletçi yaklaşımının yanında Halk Partisi Hükûmeti de uygulamada liberal politikalara yer vermiştir. Ülkede demokratikleşme sürecinin başladığı 1945 yılından sonra, çok partili siyasi hayata geçilmiş olması; 1950 yılında siyasi iktidar değişikliği, ülkenin kalkınması konusunda partilerin kendi görüş ve programlarının uygulanması dönemini başlatmıştır (MGKGS, 1993: 87-88).

1950'de iktidara gelen ve liberal iktisat politikasını savunan hükûmetin uyguladığı başlıca politikalar; özel sektörü geliştirmek devletin özel sektörün yatırım yapamayacağı alanlara yatırım yapılmasını sağlamak, dış kaynak ve kredileri geniş ölçüde özel kesimin yararlanmasını sağlayacak şekilde yönlendirmek olmuştur. Bu dönemde devlet, ülkenin alt yapı (yol, enerji, baraj) yatırımlarının yapılmasına önem ve öncelik verirken, kamu yatırımlarının birçoğu büyük yerleşim yerlerinin dışında yapılmış, özel sektör yatırımlarının İstanbul kenti, Marmara ve Ege Bölgeleri'nde yoğunlaştığı görülmüştür. Bu durum, ülkede kalkınmışlık veya gelişmişlik dengesinin batı bölgeleri ve İstanbul lehine artması sonucunu beraberinde getirmiştir. Bu dönemde, devletin Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerini geliştirmek için bilinçli ve planlı bir politika izlediği söylenemez. 1950-1960 döneminin ilk yıllarında, 6224 sayılı yasa ile yabancı sermaye teşvik edilmiş, 6326 sayılı yasa ile petrol arama ve petrol kuyularının yabancılar tarafından işletilmesine izin verilmiş, özel kesimin madencilğe girmesi teşvik edilmiş, dış kaynaklardan sağlanan kredi ve yardımlar (1950-57 döneminde 695 milyon doları kredi, 754 milyon doları hibe olmak üzere yaklaşık 1,5 milyon dolar dış kaynak sağlanmıştır (Yaşa vd, 1979: 94).

Türkiye'deki yatırım sahalarına en ciddi desteği sağlayan kurumlardan birisi olan Dünya Bankası ile ilişkilerimiz, Banka Genel Müdürü Robert Mc Namara'nın 1968 yılında Türkiye'yi ziyaretinden sonra yoğunluk kazanmıştır. Bu ziyaretten sonra belirli bir proje paketi ile DPT Müsteşarı Dünya Bankası'nı ziyaret etmiştir. Dünya Bankası 1968-1971 yılları arasında Türkiye'ye dört defa genel ekonomik misyon ve çok sayıda proje misyonları yollamıştır. Dünya Bankası, Türkiye'nin III. BYKP dönemi içinde banka tarafından 550 milyon doları karşılanmak üzere

700 milyon dolarlık proje kredi anlaşması imzalamıştır. Bu ana çerçeve içinde ele alınan projeler şunlardır: “Ereğli Demir-Çelik tesislerinin tevsii, TEK Projesi, İPRAŞ Amonyak-Üre Projesi, Demiryolu Projesi, Eğitim Projesi, Hayvancılık Projesi, Hayvancılığın Islah Projesi (Özellikle Doğu illerinde köy hayvancılığının geliştirilmesi için hazırlanmıştır.), Meyve-Sebze Projesi, Antalya Entegre Kağıt Tesisi Projesi, Turizm Projesi, Sulama Rehabilitasyon Projeleri, Aslantaş Projesi, İstanbul Şehir Gelişme Projesi” (DPT, 1971: 193-195).

3. PLANLI DÖNEM HÜKÜMETLERİ ZAMANINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN KAMU HARCAMALARI VE YATIRIM POLİTİKALARI

3.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plan Dönemi (1963-1967)

KTürkiye’de 1950’den sonraki yıllarda liberal yaklaşımın ağırlık kazanması, 1950-1960 döneminde dengesiz istikrarsız bir gelişmeye yol açmış ve bu dönemde edinilen izlenimler kalkınmanın planlanması gereğini ortaya koymuş ve 1960’lı yılların hemen başında planlı döneme geçilmiştir. Planlı dönemin ilk yılında Türk Kamu İdaresi’nin, kalkınma sürecinde olan ülkenin ihtiyaçlarını karşılayamaması sebebiyle, devlet hizmetlerinde israfların yaşanmasına sebep olmuştur. Bu durum idarede yeniden düzenleme ve yeni tedbirler almayı zorunlu kılmıştır. Bu manada, plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinin en başarılı aracı kamu idaresi olmuştur. Kamu idaresinin gerek merkezi hükûmet kuruluşu ve gerekse mahalli idareleri kalkınmakta olan dinamik bir ekonominin gereklerine göre yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda yapılan çalışmalar Türk Kamu İdaresinin başlıca meselelerinin üç ana bölümde ele alınabileceğini göstermektedir. Bunlar; personel rejiminin düzenlenmesi, teşkilat yapısının yeniden düzenlenmesi ve son olarak idari, işlem ve usullerin düzenlemesidir. İlk kapsamlı planın uygulanmaya konulduğu 1963 yılından sonra Türkiye’de ekonomik politika, DPT’ce düzenlenen beşer yıllık planlarla yürütülmüştür. Ülkemizde dengeli bir büyüme için karma ekonomi anlayışı içinde, demokratik nitelikte, özel ve kamu mülkiyetine ve girişimciliğine açık bir planlama süreci 1960’lı yılların başından itibaren başlatılmıştır (Sanalan, 1981: 20). II. Koalisyon (IX. İnönü) Hükûmeti, Türkiye’nin ilk kalkınma planını hazırlamış ve uygulamaya konmuştur. Bu Plan döneminde dört hükûmet daha görev yapmıştır. Bunlar: II. Koalisyon (IX İnönü) Hükûmeti (25 Haziran 1962-25 Aralık 1963), III. Koalisyon (XVIII. İnönü) Hükûmeti (25 Aralık 1963-20 Şubat 1965), IV. Koalisyon (Ürgüplü) hükûmeti (20

Şubat 1965-27 Ekim 1965), Demirel Hükûmeti (27 Ekim 1965-3 Kasım 1969)'dur.

Ekonomik politikanın önceden hazırlanarak bir plana göre yürütülmesine yalnız büyümeyi hızlandırmak için değil, aynı zamanda iktisadi hayatta istikrar sağlamak ve 1950'lerdekine benzer bunalımlardan kaçınmak için de lüzum duyulmuştur. Bu doğrultuda, 1961 Anayasası uyarınca Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (I. BYKP) hazırlanmıştır (İshakoğlu, 1963: 525). Planın başında zamanın Başbakanı tarafından planlı döneme geçiş amacı açık bir şekilde şu şekilde ifade edilmiştir: "Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının Hedefleri ve Stratejisinde; Türk ekonomisi Devlet ve özel teşebbüs sektörlerinin yan yana bulunduğu karma bir ekonomidir. Planlama bakımından karma ekonominin sağladığı imkânlardan en çok faydalanma yolları üzerinde durulacak ve bu sistemin kurallarına uyulacaktır. Devlet sektörünün faaliyeti kararlaştırılan gelişme hızını gerçekleştirecek ve stratejinin gerektirdiği yönde sağlanacak şekilde planlanacaktır" (DPT,1963: 525-526).

Bu dönemi takip eden 1961 yılında başlayan planlı dönemde daha çok karma ekonomi politikası uygulanmaya başlanmış ve ilerleyen süreçte birbirinden farklı politikalar geliştirilmiştir. Bu doğrultuda, ilk aşamasını Birinci Planın oluşturduğu on beş yıllık Birinci Perspektif Plan, Türkiye'nin kalkınması için her alanda yeter sayıda nitelikli bilim adamı ve uzmanın yetiştirilmesini, %7'lik gelişme hızının istikrar içinde sağlanmasını, istihdam sorununun çözümünü, ödemeler dengesinin sağlanmasını ve bu hedeflerin sosyal adalet ilkesine uygun olarak gerçekleştirilmesini amaçlamıştır. I. Beş Yıllık Kalkınma Plan, %7 gerçekleşme hedefine ulaşabilmek için GSMH'nın ortalama %18.3'ü oranında yatırım yapılmasını, yatırımların %14.8'inin iç ve %3.5'inin ise dış kaynaklarla

karşılanmasının öngörmüştür. Planda ayrıca yatırımların GSMH'ya oranının her yıl artış göstererek 1963'te %17'den 1967'de %19.4'e çıkması öngörülmüştür. Fakat, 1963-1967 yılları arasında planda öngörülen oranlarda yatırım yapılamamıştır. Gerçekleşme oranları 1963'te %16.1 olarak tespit edilirken, 1967 yılında bu oran %17.3 olmuştur. Bununla birlikte planlı dönemin başında 1962 yılında %14.2 olan toplam yatırım oranının, plan dönemi sonunda %17.3'e çıkarılması olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebilir.

Tablo 1. GSMH'nın %'si Olarak Özel ve Kamu Yatırımları (1962-1967)

Yıllar	Kamu Yatırımları			Özel Yatırımlar		
	Plan Hedefi	Gerçekleşme	Geride Kalma	Plan Hedefi	Gerçekleşme	Geride Kalma
1962	9.7	6.9	-2.8	6.6	7.2	+1.2
1963	10.3	7.8	-2.5	6.7	8.2	+1.5
1964	10.9	8.1	-2.8	7	7.2	+0.2
1965	11	8.3	-2.7	7.3	7.4	+0.1
1966	11.3	9.2	-2.1	7.7	8	+0.3
1967	11.9	9.2	-2.7	8	8	-

Kaynak: (DPT, 1971:30)

Tablodan da anlaşılacağı üzere, kamu yatırım oranlarının tamamında bir geri kalma söz konusu iken özel kesimde ise planda öngörülen yatırım hedefleri aşılmıştır. Fakat, özel yatırım sahalarında çok büyük ölçüde mesken yatırımlarına yönelinmiş olduğundan plan hedeflerinin aşılmış olması olumlu bir gelişme olarak nitelendirilmemelidir. Planın sektörel yatırım dağılımında konut ve alt yapı tesislerine büyük ağırlık verildiği, tarımda ise imalat sanayinde daha büyük oranda yatırım öngörüldüğü görülmektedir. Ancak Planda imalat sanayine tahsis edilen yatırım oranının gerçekte düşük olduğu anlaşılmış ve yıllık programlarda imalat sanayine tahsis edilen yatırımlar arttırılarak gerekli düzeltme yapılmıştır. Birinci Planda gerçekleştirilen yatırımlara bakıldığında tarım, enerji, turizm, sağlık, eğitim ve diğer hizmetler sektörlerinde geride kaldığı, buna karşılık madencilik, imalat sanayii, ulaştırma ve konut kesimlerinde nisbi olarak plan hedeflerinin aşıldığı görülmektedir. Geri kalmış bölgeler için planın verdiği genel direktif, stratejilerdeki birinci ve ikinci aşama olarak hemen faaliyete geçmek yönünde olmuştur. Yıllar itibariyle bu alandaki gelişmeyi aşağıdaki tablodan görmek mümkündür.

Tablo 2. Geri Kalmış Bölge Yatırımları

(000 000 TL.)

	1963	1964	1965
Artış Hızı	-	%96	%14,7
Toplam Yatırım	5 250	6 300	7 100
Artış Hızı	-	%12	%11,3

Kaynak (DPT, 1967: 2)

CBu çevrelerdeki yatırımların toplam yatırım içindeki yeri 1963'te %10,8 iken 1964'de %17,6; 1965'de %23,1 olmuştur. Ayrıca özel yatırımların özendirilmesi için yatırım nispeti yüksek tutulmuş, finansman bakımından bir Yatırım Bankası tesisi çalışmaları tamamlanmıştır. I. BYKP Döneminde, göreceli olarak geri kalmış yörelere özel sektörün yatırım yapmasını teşvik etmek amacıyla, "19 Şubat 1963 tarih ve 202 sayılı kanun ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu"da bir değişiklik yapılarak "yatırım indirimi" uygulaması getirilmiştir. Bu verilerden de anlaşılacağı üzere, geri kalmış bölgelere planda ayrı bir yer verilmiş, kamu hizmetlerinin dağıtımından yararlanmada eşitlik ilkesine göre, bu bölgelere öncelik tanınması sağlanmaya çalışılmıştır. I. BYKP Döneminin sonrasında 1967 yılı programında plan uygulamasının ilk dört yılında tespit edilen hedeflere tam manası ile ulaşamamasının sebepleri arasında "yeniden düzenleme tedbirleri"nin gerçekleştirilememiş olması başta gelmekte olduğu tespit edilmiştir.

3.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plan Dönemi (1968-1972)

Birinci plan dönemi tecrübelerinden yararlanılarak hazırlanan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plan Dönemi II. BYKP (1968-1972)'nin hedef ve stratejisinde; "Yatırımların yurt içinde dengeli dağılmasını sağlayarak çeşitli bölgeler arasındaki gelişme farklarını azaltmak, sosyal adalet içinde bölgelerarası dengeli gelişmelerin bir icabıdır. Bu sebeple yatırımların yurt sathına dağılımı yönünden projelerin hazırlanmasında iktisadi faaliyetler az gelişmiş mıntıklara yönelmek için birden fazla kuruluş yeri üzerinde durulacaktır. Bu bölgelerin tabii kaynaklarını ve işgücü potansiyelini değerlendirecek projeler öncelikle ele alınacak, kamu hizmetleri altyapı yatırımları ile sosyal nitelikteki yatırımlardan bu bölgelere ve özel sebeplerle geri kalmış mıntıklara öncelik verilecektir. Özel teşebbüs yatırımların

bu bölgelere yöneltilmesi için teşvik edici tedbirler alınacak, çeşitli bölgelerin gelişme imkanlarını ortaya çıkarmak ve karşılaştıkları meselelere çözüm yolu bulmak gayesiyle çok yönlü ve teferruatlı çalışmalar yapılacak ve yatırımların verimliliğinden fedakarlık gerektirmeyen durumlarda kamu sektörünün istihsale matuf yatırımlarının buralara gitmesi temin edilecektir.” (DPT, 1967: 632). ifadesi yer almıştır. İfadelerden de anlaşılacağı üzere, planda öngörülen hedefler özetle şunlardır: Bölge planlamasının yapılması, yatırımların bölgeler arası dengeli dağılımı, bölge kalkınma hedefleri olarak, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılması, kamu hizmetleri ve yatırımların dağılımında gelir ve hizmetlerden eşit olarak yararlanma, büyüme noktalarının seçilmesi, bölge yerleşme planlarının hazırlanmasıdır. Bu plan dönemi hükümetleri ise şu şekilde sıralanabilir: II. Demirel Hükümeti (3 Kasım 1969-6 Mart 1970), Demirel Hükümeti (6 Mart 1970-12 Mart 1971), Erim Hükümeti (26 Mart 1971-11 Aralık 1971), Erim Hükümeti (11 Aralık 1971-22 Mayıs 1972), Melen Hükümeti (22 Mayıs 1972-15 Nisan 1973) (MGKS, 1993:293).

Bu plan döneminde geri kalmış bölgeler bünyesinde kalkınma kutuplarının oluşturulması benimsenirken, kamu yatırımlarının birden fazla kuruluş yeri üzerinde durularak, ekonomik olma niteliğini kaybetmemek koşuluyla, yatırımların geri kalmış bölgelerdeki gelişme merkezlerine yapılmasının tercih edildiği etkili bir araç olarak kullanılması kabul edilen bölge planlaması çalışmalarında, az gelişmiş bölgelere ağırlık verilmesi esas alınmıştır. Planda doğrudan doğruya bölge planları yapımından vazgeçilmiş ancak bölge planlama tekniklerinden yararlanılmak istenmiştir. Bundan dolayı DPT, 1969 yılında ülkeyi 8 bölge ve 19 alt bölgeye ayırmış ve sektör yatırımları bakımından bölgelerin özellikleri tespit edilmiştir: “Geri kalmış bölgelerden batıdaki gelişmiş merkezlere olan göç devam ederken, az şehirleşmiş bölgelerde şehirleşme hızının artması, önceki yıllarda tarımdan ayrıldığı zaman büyük merkezlere giden nüfusun kendi bölgesi istihdam edilerek şehirleştirdiğini göstermekte ve bu bölgelerin gelişme yönüne bir işaret olmaktadır. Marmara Bölgesinin 1960’ta %43’ü şehirleşmiş iken 1965’te %47’si şehirleşmiş duruma gelmiş, bu oranlar aynı yıllarda Doğu-Anadolu bölgesinde %3’ten %17’ye çıkmıştır, önemli olan bu şehirleşme derecelerindeki artışın farklılığıdır. Beş yılda bu oran Marmara bölgesinde %8 iken Doğu- Anadolu’da %25 olmuştur. Gelişmenin bu olumlu eğilimine rağmen şehirleşme gelişmişliğin bir göstergesi olarak alınırsa 1965’ te Doğu bölgesinde şehirleşme derecesi %17, Güneydoğu’da

%19, Karadeniz’de %14 tür. Gelişmişlik derecesini gösteren bir başka göstergeye göre Türkiye ortalamasının altında kalan illerdeki nüfus, toplam nüfusun %51’i idi. Bölgesel farklılıklar gelişmişlik derecesi bakımından küçük yerleşme birimlerinde aykırılıklar da göstermektedir, ilçelerin gelişmişlik durumunu gösteren bir araştırma Doğu’da ve Güney- Doğu’da gelişmişlik derecesi Marmara ve Ege’den yüksek olan, ilçeler olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte önemli olan gelişmişlik derecesi düşük il veya ilçelerin yoğun bulunduğu bölgelerin sorunlarının bir bütün olarak ele alınabilmesidir.” Bu ifadelerden de anlaşıldığı üzere, az gelişmişlik özelliğine sahip merkezlerde ekonomik özelliğini muhafaza etmek şartıyla, sanayi yatırımlarının da yapılmasına çalışarak, kalkınma kutuplarının oluşturulmasına çalışılacağına vurgu yapılmıştır. Ayrıca bu merkezlere özel sektörün de gitmesi sağlanacak, her türlü özendirici önlemlerin (özel kredi olanakları, vergi indirimleri, tüm altyapının hazırlandığı düzenli sanayi bölgeleri, ucuz enerji olanaklarının sağlanması ve bölgelerde yatırım yapılacak işletmelere rehberlik hizmeti) arttırılacağından söz edilmektedir. İkinci plan stratejisi, bölgelerin tabii kaynaklarını ve işgücü potansiyellerini değerlendirecek projelerin öncelikle ele alınması kamu hizmetleri ve sosyal nitelikleri yatırımlarda kalkınmada öncelikli bölgelere ağırlık verilmesine yer verilmiştir (DPT, 1967: 267-272).

Tablo 3. II. BYKP Döneminin İlk Üç Yılı Planda Öngörülen Toplam Yatırımlar

	Plan Hedefi		Gerçekleşme	
	Milyar TL	GSMH %	Milyar	GSMH %
1968	17.5	19.2	17.1	18.8
1969	19.6	20.1	19	19.6
1970	22.1	21.2	20.2	19.8

Kaynak: (DPT, 1971:34)

Tablodan da görüldüğü gibi plan döneminin ilk iki yılında yatırım hedeflerine büyük ölçüde yaklaşmıştır. 1970 yılında ise kısmen alınan istikrar tedbirleri sonucu Planın yatırım hedeflerinden önemli ölçüde geride kalınmıştır. II. BYKP döneminde yatırımların sektörel dağılımında öncelik sanayi kesimine verilerek sanayileşmenin daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi amacı güdülmüştür. 1968-1970 uygulamasında planda yer alan özelliklerden bir ölçüde sapıldığı görülmektedir. Örneğin tarım ve madencilik kesimlerin de planda

öngörülen yatırımların altında bir gerçekleşme olmuştur. Enerji ve imalat sanayi sektörlerinde plan hedeflerinin aşılmış olması olumlu bir gelişme olmuştur. Ancak ulaştırma ve konut yatırımları plan hedeflerini aşarak kıt kaynakların bir ölçüde verimsiz kullanımına yol açmıştır. Bu eğitim ve sağlık yatırımlarında geride kalmalara yol açmıştır. Diğer yönden, kamu sektörünün kurum ve kuruluşlar itibariyle araştırmasında Sümerbank, Türkiye Kömür İşletmeleri, T. Çimento Sanayi, SEKA gibi müesseselerde yatırımlarda gerileme yaşanırken; Etibank, Azot Sanayi, MKE gibi müesseselerde artış dikkat çekmiştir. Gerçekleştirilmeye çalışılan mahalli idare yatırımları dışındaki kamu yatırım programlarının iller itibariyle gerçekleştirilmesinin sistemli olarak izlenmesine, 1969 yılında başlanmıştır. Ulaşılan bu rakamlardan da hareketle gelişmemiş yörelerde yatırım uygulama başarısının Türkiye ortalaması altında kalabileceğini düşündürmektedir. 28 Şubat 1970 tarihi itibariyle uygulamaya alınan 90 projenin (4'ü özel) durumu aşağıdadır. Maliyeti 4.324.024.257 TL olan 29 adet proje 1970 yılı içinde gerçekleşecektir. 1970 yılında gerçekleşecek projelerin maliyetlerinin izlenmesi önemli projeler maliyetine oranı 17.4'dür. Bu projelerin maliyet tutarı 244.154.163 TL olan 4 adedi 1970 yılının ilk altı ayı içinde gerçekleşecektir. Proje maliyetlerine göre bu projeler 1970 yılında gerçekleşecek projelerin %5,7'sidir. Bu veriler projelerin önemli bir kısmının 1970 yılının ikinci yarısında gerçekleşeceğini göstermektedir.

Tablo 4. 1970 Yılı İçinde Gerçekleşecek Projelerin Bölgeler İtibariyle Dağılımı

Bölge	Adet	Tutar (TL)	Projenin % Dağılımı
Marmara	14	1 820 181 497	43,3
Karadeniz	4	763 970 500	18,2
Ege	1	750 000 000	17,9
Akdeniz	2	615 929 000	14,7
İç Anadolu	5	910 853 065	4,5
Doğu Anadolu	3	56 442 844	1,3

Kaynak: (DPT, 1970a: 1-2)

1970 programında uzun vadeli kalkınma planlarının hedef ve ilkeleri çerçevesinde, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin kalkındırmasını hızlandıracak ve çok yönlü gelişmesini sağlayacak bir bölgesel planlama çalışması öngörülmüştür (DPT, 1970b: 136). Bu çalışmaların daha çok bölge istihdam ve gelir artırıcı

projelerin araştırılmasına, değerlendirilmesine ve bunların alt yapı yatırımlarıyla koordine edilmesine yönelimi ayrıca belirtilmiştir. Kalkınmada öncelikli bölgelerde yapılacak yatırımlarda, “yatırım indirim oranının” diğer bölgelere göre daha yüksek tutulması öngörülmüştür. Yatırım indiriminden yararlanan il sayısı 1968 yılında 22 iken, 1969-1971 yıllarında 23’e, 1972 yılında da 33’e çıkarılmıştır. 1971 Yılı Programı ile bu bölgelere götürülecek kamu yatırımları 2 milyar 325 milyon lirası iktisadi, 378 milyon lirası sosyal sektörlere harcanmak üzere 2 milyar 703 milyon TL civarında gerçekleştirilmesi planlanmıştır.

3.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan Dönemi (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan (III. BYKP) Dönemi hükûmetleri şu şekilde sıralanmaktadır: Talu Hükûmeti (15 Nisan 1973-26 Ocak 1974), Ecevit Hükûmeti (26 Ocak 1974-17 Kasım 1974), Irmak Hükûmeti (17 Kasım 1974-31 Mart 1975), Demirel Hükûmeti (31 Mart 1975-21 Haziran 1977), Ecevit Hükûmeti (21 Haziran 1977-21 Temmuz 1977). Bu hükûmetler, İkinci Planın son yılında getirilen düzenlemeler III. BYKP’de (DPT, 1974: I) de devam etmiştir. Bu planda getirilen yeni strateji içerisinde bölge, kalkınmada öncelikli bölge, bölge planlaması gibi kavramlara yer verilmemekte sektörler ve alt sektör ana master planları ile il (Mahalli İdareler) planlaması birer araç olarak ele alınmaktadır. Bunlara ek olarak küçük tasarrufların değerlendirilmesi politikası ile Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) politikası önem kazanmaktadır. III. BYKP’de öngörülen hedefler şunlardır: “Kalkınmada Öncelikli Yörelere”in; Millî Plan içinde, millî planın sektörel düzeydeki dengelerini saptırmayan bir yaklaşımla, aşamalı programlara dayalı birbirini tamamlayan tedbirlerle kalkınmasının sağlanması; Sanayinin, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere” e götürülmesine önem verilmesi; Yöresel kalkınma çalışmalarının, millî plan çalışmalarını tamamlayıcı nitelikte olması; Belli yörelere için “özel kalkınma planları” hazırlama eğilimine, bütünlük ilkesine ters düşen uygulamalara yol açacağından kesinlikle son verilmesi; Millî Plan’ın, kalkınmada öncelikli yörelere sorunlarına çözüm getirmesini sağlayıcı tedbirler içermesi” şeklinde sayılabilir (MGKGS, 1993: 298).

- Sanayi faaliyetlerin KÖY’lere yöneltilmesinde iki yol tavsiye edilmiştir:
- Madencilik alanında bu bölgedeki tabii kaynakların kullanılmalarını ve boşalan projelere öncelik verilmesi.

- İmalat sanayi yatırıma olarak gıda, içki, tütün, yem, deri ve ayakkabı gibi sanayi dallarının geliştirilmesi ile tarım ve gıda sanayi ürünlerinin uzun sürede korunarak, adeta iyi pazarlamasını sağlamak amacıyla yönelik projelerin öncelikle ele alınması.

III. BYKP’de, KÖY’lere dahil olan ilçeler belirlenirken bu yörelere özel girişimi özendirebilmek için uygulanacak teşvik tedbirlerinin neleri içerdiğine yine yıllık programlarda temas edilmiştir. Bu dönemde KÖY’lere dahil illerin sayısı 40’a çıkarılmıştır. Millî kalkınma hızının düşürülmemesi amacıyla geri kalmış bölgelerin kalkındırılması sorunu ihmal edilmiştir. Çünkü, bölgeler arası gelişmişlik farklarını kısa dönemde ortadan kaldırmaya çalışmanın ekonomik etkinliği olmayan kaynak dağılımına yol açacağı ve uzun dönemde sermaye birikimi; ekonomik gelişmeyi yavaşlatacağı düşünülmüştür. Bu bilgilerden de anlaşılacağı üzere, bahsi geçen plan, bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermeyi uzun dönemde erişebilecek bir amaç olarak görmüştür.

3.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan Dönemi (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan (IV. BYKP) Dönemi’nde üç hükûmet görev yapmıştır. Bunlar; Ecevit Hükûmeti (5 Ocak 1978-12 Kasım 1979), Demirel Hükûmeti (12 Kasım 1979-12 Eylül 1980), Uluşu Hükûmeti (20 Eylül 1980-13 Aralık 1983). Bu Plan, bölge planlarının yapımına temas etmekte, üçüncü planda sözü edilen sektör ve alt sektör ana mastır planlarına yer vermekte ve mahalli idareler planlamasını da ağırlıkta ele almaktadır (DPT, 1982: I). Buna karşılık plan; ülkenin ekonomik coğrafyasında özellikle bazı bölgelerin nisbi olarak yeterince kalkınmaması yönünde ortaya çıkan sorunların giderilmesinde bütün imkânların kullanılmasını ve planlama kararlarının mekânla bütünleşmesini öngörmektedir. Ekonominin bütünleşmesi için gerekli olan sektörler ve bölgelerarası bağların güçlenmesi, mal, hizmet ve insan akımlarının yoğunlaşmasını sağlamak için birbirine bağlı ve aralarında belirli sosyal ve ekonomik işbölümü olan yerleşme merkezleri sistemi ile pazarlama düzeninin gerçekleşmesini kapsayan bir mekân teşkilatlanmasını amaçlamaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda, kalkınmada öncelikli bölgelerin, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin başta gelişmesini sağlamak amacıyla bu bölgelere ait sorunların bir bölgesel gelişme anlayışı içerisinde topluca ele alınması ve bu bölgelerde gelişmeyi başlatıcı ve sürükleyici nitelikteki büyük projelere önem verilmesi istenmektedir. Kamu yatırımlarının kalkınmada öncelikli

bölgelere düşen payının artırılması ve yatırımların bu bölgelerde sürekliliğini sağlayıcı ekonomik faaliyetler ve merkezlerde yoğunlaşması ve teşvik sisteminin mal ve mekan bazında farklılaştırılmasını bir ilke olarak benimsemektedir (Aydın Tarihi, (Ekim 1981): 92; Milliyet Gazetesi, 1 Şubat 1982).

Yatırımların yalnızca merkezi kademedede değil 11 ve bölge kademesinde de izlenmesi hususunda ilkeler getirmektedir (Aydın Tarihi, (Ekim 1981): 149). Bu genel ilkeler çerçevesinde başlanılan çalışmalar devam etmekte ve yıllık programlarda önemle ele alınmaktadır. Ayrıca her yıl ilan edilen “genel teşvik tablosunda” sektörlerle göre yatırım konuları ile uygulanacak; gümrük muafiyeti, gümrük taksitlendirmesi, yatırım indirimi ve orta vadeli kredilerle faiz farkı iadesi gibi teşvik araçları açıklanmaktadır. Ancak bu konuda son program kararnamesi ile bir değişiklik getirilmiştir. Bölgelerarası dengesizliği azaltmak amacıyla genel teşvik tablosunda ilan edilen bütün yatırım konularında söz konusu edilen teşvik unsurları kalkınmada öncelikli bölgelere giren illerde lehte farklılaştırılarak uygulanmaktadır. Ayrıca, yatırımlarda aranan öz kaynak oranı gelişmiş bölgelerde en az %40 olarak ilan edilmişken bu oran kalkınmada öncelikli bölgelerde %30’a kadar düşmektedir. Bunun yanı sıra, işletme kredisi tahsisinde kalkınmada öncelikli bölgelerde toplam yatırımlarda kullanılan kredi nispeti %80 olarak tespit edilmiştir. Oysa bu oran diğer bölgelerde %70’i geçmemektedir.

3.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plan Dönemi (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plan (V. BYKP) Dönemi’nde iki hükümet plan yapmıştır. Bunlar: I. Özal Hükümeti (13 Aralık 1983-21 Aralık 1987), II. Özal Hükümeti (21 Aralık 1987-9 Kasım 1989). Beşinci Beş Yıllık Plan, bölge planlamasına, Birinci Beş Yıllık Plan’dan bu yana en fazla ağırlık veren plan olmuştur (DPT, 1990: I; T.C. Resmi Gazete, 26 Eylül 1983, S. 2897; Aydın Tarihi, (Eylül 1983): 246). Plânın, bölge planlaması ilke ve politikaları bölümünde “İktisadi potansiyel gösteren bölgelerde gelişmenin hızlandırılması kaynakların etkili kullanımının sağlanması amacıyla bölge planları yapılacaktır” denmektedir. Farklı gelişmişlik seviyesi gösteren bölgelerde bu bölgelerin özelliklerine ve sorunlarına göre farklı yaklaşımlarla bölge planlarının yapılmasına karar verilmiş olması önemli bir karardır. Bu karar doğrultusunda; başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Kalkındırılması ve böylece bu bölgeler ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının zaman içinde azaltılarak

giderilmesi temel hedef olarak belirlenmiştir. Bu hedeflere varmak için de Planın Kalkınmada Öncelikli Yörelere bölümünde birbiriyle bütünleşen çok önemli ilke ve politika kararları alınmış ve 1984 yılı içinde getirilen bir dizi kararname ile de özellikle söz konusu bölgelerin tabii ve beşeri kaynaklarını harekete geçirmek amacıyla özel sektörün bu bölgelerde yatırım yapmalarını teşvik edici tedbirler getirilmiştir. Plan dönemi boyunca, yatırımların yaklaşık %11,4'ü tarım, %41,9'u sanayi ve %46,7'sinin de hizmetler sektöründe yapılması planlanmıştır. Devlet yatırımları ile ilgili açıklamalar tamamlanmadan, son olarak 1980'den bu yana olan uygulamalara değinmekte yarar vardır. Başta köy elektriği, köy yolu ve köy içme suları olmak üzere temel kırsal altyapı ile, okul ve sağlık gibi sosyal hizmet yatırımlarına büyük önem verilmiştir. İmalat sanayi için Devlet artık yatırım yapmama tercihini ortaya koymuş bulunmaktadır. Ancak bunda da bu bölgeler istisna edilmiştir. Bu cümleden olmak üzere ve bölge tarımı ve hayvancılığına büyük fayda sağlayacağı düşüncesiyle şeker sanayinin giderek bu bölgeye kaydırılması politikası benimsenmiş bulunmaktadır. Tarım kesimindeki verimliliği artırması ve ilave istihdam yaratması bakımından arz ettiği önem dolayısıyla sulama projelerine yatırım programında büyük önem verilmektedir. Hayvancılığın gelişmesine imkan vermek üzere bu yıldan itibaren hayvan yeminin sübvansede edilmesi de Hükümet tarafından kararlaştırılmış bulunmaktadır. Bunların dışında çalışmaları daha önce başlatılan 1980'li yılların ortalarına doğru hızlandırılan projeler de dikkat çekmektedir. Bu bölgede en önemli proje "Güneydoğu Anadolu Projesi"dir. Fırat ve Dicle nehirlerinin aşağı kesimleri ile bunların arasında uzanan eski Mezopotamya ovalarının yukarı kısımlarını kapsayan Güneydoğu Anadolu Projesi 74.000 kilometrekarelik bir alanı kapsamaktadır. Bölgede yaralan Şanlıurfa, Mardin, Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır ve Siirt illerinin tamamı veya bir bölümü proje sınırları içinde kalmaktadır. Bu sayede su ve toprak kaynaklarının gelişmesine yönelik projelerin tamamlanması ile yaklaşık olarak 1.800.000 hektar alan sulanabilecektir. Bu rakam Türkiye'de kamu tarafından gerçekleştirilmiş toplam sulamaların bir misline yakındır. (Bahsi geçen dönemde sulanan alan yaklaşık 2,0 milyon hektardır.) Hidroelektrik tesislerinden ise 22 milyar KWh elektrik üretilmesi planlanmakla birlikte bu rakam ülkemizde üretilen o dönemdeki enerji miktarına eşittir.

3.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plan Dönemi (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plan (VI. BYKP) Dönemi'nde üç hükûmet görev yapmıştır. Bunlar: Yıldırım Akbulut Hükûmeti (9 Kasım 1989-17 Haziran 1991), Mesut Yılmaz Hükûmeti (17 Haziran 1991-20 Kasım 1991), V. Koalisyon (VII. Demirel) Hükûmeti (20 Kasım 1993) (MGKGS, 1993: 304-305). Bu planda, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında olduğu gibi "Bölgesel Gelişme" ve KÖY diye iki ayrı başlığa yer verilmiş ve öngörülen tedbirler ve esaslar sıralanmıştır. Planda öngörülen hedefler şunlardır (DPT, 1990):

- Bölgesel Gelişme

- Kalkınmanın bölgeler arasında dengeli olması.

- Bölge gelişme şemalarında ve bölgesel gelişme çalışmalarında alınan kararların uygulamaya aktarılabilmesi için gereken ekonomik, sosyal, idari, hukuki ve mali tedbirleri ile mekanizmaların belirlenmesi ve birbiriyle uyumlu ve yeterli olması.

- Bölgesel gelişme çalışmalarında temel teşkil edecek bilgi envanterinin oluşturulması.

- Teşvik sisteminin geliştirilmesi.

- Yerleşme kademelendirilmesi gerekli düzenlemelerin yapılması.

- Bölge kalkınma hedefleri olarak bölgeler arası dengesizliğin giderilmesi ve geri kalmış bölgelerin kalkınması.

- Metropolitan alan planlamasının gerçekleştirilmesi.

- Organize sanayi bölgelerinin yer seçimi kararlarında bölge gelişme şemalarının esas alınması.

- Avrupa Topluluğu'nun bölgesel politikalarında gözetilen amaç ve uygulamaların, bölgesel gelişme çalışmalarında dikkate alınması.

- Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY)

- Bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılması.

-Kamu kaynaklarının tahsisinde bölgelerin gelişme potansiyelinin dikkate alınarak; KÖY'ler lehine bir uygulama yapılması.

-KÖY'lerde imalat sanayi, madencilik ve bunlara bağlı sanayilerin kurulmasında devletin öncülük yapması.

-Yatırımların desteklenmesi için bütçe dışı kaynaklardan bir fon oluşturulması.

-KÖY'lerde bölge ve alt bölge bazında planlar yapılması.

-Yeni teşvik sisteminin geliştirilmesi.

-GAP yanında sosyal amaçlı yeni programlara ağırlık vererek bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılması.

-Sınır ticaretinin geliştirilmesi.

-Bu bölgelere götürülecek yatırımlarla, bu yatırımları destekleyecek alt yapı yatırımlarının birlikte planlaması.

-KÖY'lerin sorunları ve bunlara ilişkin çözüm tekliflerini geliştirmek üzere bölgedeki üniversitelerden birisinde "Araştırma Enstitüsü"nün kurulması.

3.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plan Dönemi (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plan (VII. BYKP) Dönemi'nde dört hükûmet görev yapmıştır. Bunlar: Mesut Yılmaz Hükûmeti (6 Mart 1996-28 Haziran 1996), Necmettin Erbakan Hükûmeti (28 Haziran 1996-30 Haziran 1997), Mesut Yılmaz Hükûmeti (30 Haziran 1997-11 Ocak 1999), Bülent Ecevit Hükûmeti (11 Ocak 1999-18 Kasım 2002). Esasında 1995 yılında hazırlanan plan dönemini daha önceki planlardan farklı olmak üzere yeni bir yaklaşım ve felsefeye dayandırıldığı dikkat çekmektedir. Bu bağlamda bu yeni anlayış ve düşünce 1980'li yıllarla ortaya konulmuş olmakla beraber ancak VII. Plan ile resmî mahiyette değerlendirilebilmiştir. Öncesindeki planlardan farklılık arz etmekle birlikte şu hususları da ihtiva etmektedir: Ekonominin dışı açık ve rekabetçi bir yapı kazanabilmesi için gerekli yapısal değişme ihtiyacını belirlemeyi esas almıştır. Sektörel büyüklüklerin ve buna bağlı sektörel dengelerin belirlenmesini piyasalara bırakmıştır. Bunlardan hareketle de devlet mekanizması sanayileşmeyi

doğrudan etkileme ve yönlendirme yerine, sanayileşmenin rekabetçi bir ortamda etkin bir biçimde özel sektör inisiyatifinde gerçekleşebilmesi için gerekli kurumsal, fiziki ve beşeri altyapıyı oluşturma görevini üstlenmiştir (Türkan, 2001: 117-118). Bu doğrultuda devletin bilindik manada kendine özgü sanayileşme stratejisi ve sanayileşme siyasetini geride bırakmıştır. Fakat bu türden bir anlayışla devlet mekanizması çağdaş manada, evrensel mahiyette dışa açık ve rekabetçi sanayileşme stratejisini benimsemiş olmaktadır.

Bu plan döneminde temel ilke olmak üzere ciddi manada katma değer yaratabilecek üretim potansiyel ve gücüne ulaşılması, ülke ekonomisinin rekabet gücünü artırmasını bir biçimde kamu yatırım ve harcamaları yükseltilmesi maksatlı kurumsal ortamın oluşturulması hedeflenmiştir. Bu sayede devlet beşeri ve sosyal altyapı yatırımları yapan ve ekonomide serbest piyasa mekanizmasını da düzenleyen kurum ve kuruluşları teşkil eden bir modeli de kabul etmiştir. Sosyal devlet anlayışından hareketle gerekli altyapıyı tesis etmek maksadıyla bu dönemde, devlet eğitim ve sağlık sektörüne yönelik çok sayıda reformla birlikte, kamu yatırımları dahilinde eğitim ve sağlık sektörü yatırımlarına daha fazla önem vereceğini bu planda ifade etmiştir (DPT, 1995: 196-198).

Plan döneminde kamu yatırımları dahilinde sanayi sektör yatırımlarının payının azaltılması planlanırken, bu bağlamda alt yapı yatırımlarında özel sektörün payının artırılmaya çalışılması da hedeflenmiştir. Bu türden bir hassasiyetten hareketle, yüksek maddi kaynak ve ileri teknoloji gerektiren yatırım ve hizmetlerin finansmanında yap-işlet-devret modeline ağırlık verileceği öngörülen diğer bir unsur olmuştur. Önceki planlardan farklı olarak VII. Plan kalkınmanın ana unsuru olarak sanayileşmeyi benimsemiştir. Sanayide özellikle yüksek teknoloji kullanımını gerektiren üretim alanlarında, yabancı sermayeli yatırımlar yoluyla teknoloji transferi destekleneceği, teknoloji transferi ile teknoloji üretiminin birbirini tamamladığı bir politika izleneceği vurgulanmıştır. Bu sayede uygulanacak politikalar ile sanayide verimliliğin, kalite ve standardizasyonun geliştirilmesi, esnek üretim sistemlerinin ve modern teknoloji kullanımının yaygınlaştırılması küçük-büyük sanayi bütünleşmesinin sağlanması ve katma değeri yüksek üretim yapısına ulaşılması da hedeflenmiştir.

Bu plan dönemi hedefleri özelinde ise şu rakamlar dikkat çekmektedir (DPT, 1995: 207):

VII. Plan döneminde (1996-2000) öngörülen büyüme hızına ulaşılabilmesi için; plan döneminde 1994 fiyatlarıyla 5.604,6-6.439,3 trilyon TL'lik sabit sermaye yatırımı yapılması öngörülmüştür. Bu yatırım tutarının 4.280,9-4.918,5 trilyon TL'sinin özel kesim, 1.323,7-1.520,8 trilyon TL'sinin ise kamu kesimi tarafından gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Bu dönemde izlenen özelleştirme stratejisi ve diğer daraltıcı politikalar nedeniyle kamu yatırımlarının toplam sabit sermaye yatırımları içindeki payının yüzde 28,4'ten yüzde 23,6'ya düşeceği tahmin edilmiştir. Öte yandan, VII. Plan döneminde eğitim ve sağlık sektörü ile diğer alt yapı yatırımlarına ağırlık verileceği vurgulanmış; böylece plan döneminde kamu yatırım reel endeksinin VI. Plan dönemine göre, eğitim sektöründe 100'den 172,8-184,5'e, sağlık sektöründe 155,3-167,4'e, kentsel altyapı yatırımlarını da kapsayan diğer hizmetler sektöründe 123,4-145,3'e, enerji sektöründe 119,4-141,1'e ve tarım sektöründe 107,1-120,7'ye yükselmesi öngörülmüştür. Özel kesim sabit sermaye yatırımlarının, reel faizlerdeki düşüş, enflasyonist ortamın neden olduğu belirsizliğin azalması ve talepte beklenen canlılık sonucu ivme kazanarak yılda ortalama yüzde 7,6-10,8 artacağı öngörülen diğer bir noktadır. Bir önceki Plan dönemine göre, VII. Plan döneminde basta enerji, ulaştırma ve turizm olmak üzere tüm sektörlerde özel kesimin payının artması beklenirken; bunun sonucu olarak, VI. Plan döneminde 100 olan özel sabit sermaye yatırım reel endeksinin enerjide 833,9-971,6'ya, eğitimde 296,6-328,7'ye, sağlıkta 176,1-199,4'e, tarımda 170,3-174,5'e, turizmde 165,9- 178,3'e, ulaştırma-haberleşmede 156,4-176,1'e, diğer hizmetlerde 155,4-176,2'ye ve imalat sanayiinde 136,4-157'ye yükselmesi beklenmiştir. Böylelikle söz konusu rakamsal hedeflerin gerçekleştirilmesiyle 1995 yılında yüzde 21,9 olan sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payının 2000 yılında yüzde 25,4-27,6 civarına yükselmesi beklenmektedir.

3.8. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plan Dönemi (2001-2005)

Türkiye'nin önceki yıllardaki tecrübelerinden hareketle 2000'li yıllara yeni bir vizyon ve politika aracıyla girdiğini takip etmekteyiz. Zira 1990-2000 yılları arasını alan o yıllık dönem boyunca yüksek seviyelerde seyreden enflasyon ve kronik hale gelen kamu açıkları birbirine tesir etmiştir. Diğer bir ifade ile 2000'li yıllar ile enflasyonu düşürme hedefini ön plana alan ekonomi politikaları ise ön plana çıkmıştır. Bu gerçeklikten hareketle 2000'li yıllara girerken iktisat politikalarının

en önemli hedefi enflasyon olmuştur. 1999-2002 dönemini kapsayan programı üç önemli bileşenden oluşmuştur:

- Kamu kesimi reformu,
- Döviz kuru çıpasına dayalı para programı,
- Sosyal güvenlik, özelleştirme ve tarımsal kesime yönelik yapısal dönüşümler.

Bu üç maddede program, sadece enflasyonu düşürmeyi hedef alan basit bir istikrar programı olmaktan öte ekonomide önemli yapısal dönüşümleri hedef alan bir yaklaşımda olmuştur. Programın yatırım politikaları ile ilgili önemli hedefi ise kamu kesiminin daraltıcı bir maliye politikası izlemesinin yanında, büyük özelleştirmeleri gerçekleştirerek ekonomide ağırlığının daha da azaltılmasının amaçlanmasıdır. 2001 Krizi öncesi hazırlanan ve 2001-2005 yıllarını kapsayan VIII. Beş Yıllık Plan, her ne kadar hedefleri kriz öncesi belirlendiği ve 2001 yılında uygulanan yeni program ile yaklaşımı önemli ölçüde değişmiştir. 2000 yılında hazırlanan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2005 yılına uygulanması tasarlanan makro ekonomik politikalar ve sayısal hedeflerin yanında Türkiye Cumhuriyeti’nin 100. yılı olan 2023 yılı için de uzun vadeli bir strateji belirlemiştir. Siyasal, sosyal ve ekonomik anlamda birçok hedefin belirtildiği uzun vadeli stratejide yatırımlar ve yatırım politikası ile ilgili hedefler şu şekilde özetlenebilir (DPT, 2000: 23):

VIII. Beş Yıllık kalkınma planının hedeflerinin başında enflasyon gelmektedir. Enflasyon, en büyük makro ekonomik sorun olarak görülmekte ve bunun çözümü için maliye politikasının daraltıcı bir biçimde uygulanarak, kamu borç stokunun eritilmesinin sağlanması hedeflenmiştir. Bu durumun, öncelikli projelere uygun zamanda yeterli ödenek tahsis edilememesine, projelerin yapım sürelerinin uzamasına, maliyetlerin artmasına ve elde edilecek faydaların gecikmesine yol açtığı vurgulanmıştır. Bu sebeple kamu yatırım stokunun daha etkin bir yapıya kavuşturulması amacıyla, proje fikirlerinin geliştirilmesi, “yapılabilirlik etütleri”nin hazırlanması, projelerin değerlendirilmesi, seçimi ve uygulanması konusunda kurumlar ve birimler arası 1990-2000 döneminde %25'lere kadar düşen kamu yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payının 2002 yılına kadar sürekli artarak %36.45'e kadar yükseldiği görülmektedir. 2001 sonrası uygulanan liberal politikalar ve özelleştirmeler nedeniyle 2003 yılında kamu kesiminin yatırımlardaki

payı hızlı bir düşüş yasayarak dönem sonunda %25.03'e kadar gerilemiştir. Aynı analizi özel kesim yatırımları için de yapabiliriz. Kamunun ağırlığını büyük ölçüde özel kesime devrettiği bu dönemde özel kesim yatırımları 2005 yılı sonunda toplam yatırımların yaklaşık %75'ini yapar hale gelmiştir. 2001 yılında özel kesim yatırımları %30 seviyesinde reel anlamda bir düşüş göstermiş, 2002 yılından sonra ise artan dış kaynak kullanımı ile özel kesim yatırımları 2002-2005 döneminde reel olarak %50 artış göstermiştir."

2000–2006 dönemi ilk dikkati çeken hususun özellikle 2001 yılından sonraki dönemde imalat sanayi yatırımlarında dikkati çeken artıştır. 2001 dönemi öncesi toplam özel sektör yatırımlarının ortalama %25,6'sını alan imalat sanayi yatırımları izleyen dönemde ise toplam özel sektöre sabit sermaye yatırımlarından yaklaşık %40 civarında pay almıştır. 2002-2006 dönemi için bakıldığında özellikle özel kesim yatırımlarının hızlı bir artış gösterdiği ve bu artışın özellikle imalat sanayi alanında yoğunlaştığı görülmektedir (Yentürk, 2003).

3.9. Dokuzuncu Kalkınma Plan Dönemi (2007-2013)

2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme rastlamaktadır. Küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bu dönemde, Plan Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanıdır. Dokuzuncu Kalkınma Planı, "İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaştan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlanmıştır. Kamu yatırımları ekonominin rekabet gücünü artıracak nitelikteki altyapıya yönlendirilecek; sektörel, bölgesel ve AB'ye uyum yönündeki amaçların gerçekleştirilmesinde etkili bir araç olarak kullanılacaktır. Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde; öncelikli sektörler arasında yer alan eğitim ve sağlık sektörlerinin kamu yatırım payı artırılacaktır. Tarım sektöründe, sulama projeleri stokunun eritilebilmesi için kamu yatırımları artırılacak ve projeler hızlandırılarak önemli bir kısmı tamamlanacaktır. Serbestleştirme politikasına paralel olarak, kamu sektörünün enerji yatırımları içindeki payı tedricen azaltılacaktır. Ulaştırma sektörü Plan döneminde kamu yatırımlarından

en büyük payı almakla birlikte, büyük projelerin yıllar itibarıyla tamamlanacak olması ve aynı dönemde özel sektör katılımını içerecek finansman modellerinden azami ölçüde yararlanılacak olması nedeniyle, sektörün kamu yatırımları içindeki payı azalacaktır. Kamu kesiminin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilmesi ve önemli KİT'lerin özelleştirilmesiyle birlikte, madencilik ve imalat sektörlerindeki kamu yatırım payı azalacaktır. Plan döneminde, adalet hizmetleri ve e-devlet yatırımlarının diğer kamu hizmet yatırımları içindeki ağırlığı artırılacaktır. Kamu yatırım programında yer alan, özellikle hidroelektrik santral projelerinin en düşük maliyetlerle ve hızlı şekilde tamamlanarak ekonomiye kazandırılması esastır. Bu nedenle, yatırım maliyetlerinin gerçeği yansıtmasına, sektörler arası çapraz finansmana gidilmemesine ve projelerdeki gecikmelerden kaynaklanabilecek maliyet artışlarının önüne geçilmesine özen gösterilecektir. Kamu yatırımlarında bağımsız teknik müşavir kullanılması sağlanacak, etkin bir yapı denetimi için gerekli sorumluluk sigortası sistemi kurulacaktır (DPT, 2006: 1-102).

3.10. Onuncu Kalkınma Plan Dönemi (2014-2018)

Onuncu Kalkınma Planı döneminde, kamu harcamalarının etkinliğinin ölçülmesi ve bu kapsamda, bir kamu harcamasından beklenen faydanın ve aynı harcamanın genel ekonomi üzerindeki etkisinin doğru ve zamanında tespiti ve analizi önem arz etmektedir. Plan döneminde bir taraftan elde edilen kazanımların korunması diğer taraftan da daha güçlü bir kamu mali görünümünün tesis edilebilmesi için kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi ve kamu gelirlerinin kalitesinin artırılması öncelik olarak değerlendirilmektedir. Son dönemde sağlanan istikrarın güçlendirilerek korunması Plan hedeflerine ulaşmak açısından ön şart olarak görülmüştür. Bu kapsamda, kamu gelir ve harcamalarında kalitenin artırılmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Kamu harcamalarının toplam hâsıla içerisindeki payının artırılmamasına ve böylelikle kamunun özel sektörü dışlayıcı etkisinin en aza indirilmesine dikkat edilmiştir. İsrafın önlenmesi, verimlilik artışı sağlanması ve harcama programlarının önceliklendirilmesi suretiyle kamu harcamaları kontrol altında tutulmuştur. Kamu harcamalarının etkinleştirilmesiyle elde edilecek tasarruf ve tahsis edilecek ilave kaynaklar; büyümeyi destekleyecek yatırım harcamalarında, teşviklerde ve Ar-Ge desteklerinde kullanılmıştır. Kamu harcamalarının program bazlı sınıflandırma çalışmaları tamamlanarak kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına geçilmiştir. Kentsel

dönüşüm uygulamalarının finansmanında kamu harcamalarını asgariye indiren model ve yöntemler kullanılmıştır (DPT, 2014: 101).

3.11. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)

Bu plan döneminde kamu yatırımları ile özel sektör yatırımları arasındaki tamamlayıcılık ilişkisi artırılacak; yüksek katma değer yaratan, istihdam artırıcı ve cari açığın azaltılmasına katkı sağlayan özel sektör yatırımlarının önünün açılması ve üretken kapasitesinin yükseltilmesi için gereken kamu altyapı yatırımları yapılacaktır. Ayrıca milli gelire oranla kamu yatırımlarına ayrılan pay Plan döneminde 2019 yılına göre artırılacaktır. Kamu yatırım programı gözden geçirilerek acil, verimli olmayan, önceliğini kaybeden ve tamamlanan kısmıyla yeterli olan projeler yatırım programından çıkarılacaktır. Plan döneminde kamu yatırımları içerisinde en fazla artış yapılan sektör eğitim sektörü olacaktır. Aynı zamanda 2020-2023 dönemi itibarıyla bakıldığında yatırım programları toplamında en büyük payı eğitim sektörü alacaktır. Kamu yatırımlarında, Kalkınma Planının öncelikli imalat sanayii sektörlerine ve bu sektörlerle yönelik beşeri ve fiziki altyapıyı güçlendirecek Ar-Ge, dijitalleşme, insan kaynakları, lojistik ve enerji gibi yatay alanlar ile tarım, turizm ve savunma sanayii alanlarına öncelik verilecektir. Kamu yatırımları, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltacak ve bölgesel gelişme potansiyelini değerlendirecek şekilde tahsis edilmeye devam edilecektir. Kamu yatırım yönetim sürecinin güçlendirilmesi, gerekli müdahalelerin zamanında yapılması ve daha etkili sonuçlara ulaşılması için yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde tüm kurumlarda KÖİ dâhil yatırım projelerinin hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçlerinde standardizasyon sağlanacak ve kurumsal kapasite artırılacaktır. Kamu yatırımları için proje hazırlık, uygulama, izleme ve değerlendirme konularında standart rehberler hazırlanacaktır.

Tablo 5. Toplam Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarında Hedefler

Sektörler	On Birinci Kalkınma Plan Dönemi (2019-2023)	
	Milyon TL	% Pay
Tarım	46.032	6,1
Madencilik	24.008	3,2
İmalat	5.989	0,8
Enerji	39.772	5,2
Ulaştırma	262.343	34,8
Turizm	1.921	0,3
Konut	8.521	1,1
Eğitim	144.280	19,1
Sağlık	32.229	4,3
Diğer Kamu Hizmetleri	188.973	25,1
Teknolojik Araştırma	35.176	4,7
Toplam	754.068	100

Kaynak: (DPT, 2019: 97-99) Strateji ve Bütçe Başkanlığı. 2019-2023 yılı dönemi verileri On Birinci Kalkınma Planı tahminleridir.

SONUÇ

Farklı bakış açıları doğrultusunda yatırımlar, icra eden kurumlar esas alınmak üzere özel ya da kamu sektörü olmak üzere birbirinden ayrı başlıklar altında değerlendirilmektedir. Bu bağlamda kamu kesimi yatırımları daha çok sosyal fayda esası öncelenmek üzere; özel kesim yatırımlarının ana motivasyonu daha çok bireysel fayda ve kârlılıktır. Diğer bir ifade ile kamu kesimi yatırımları daha çok sosyal faydayı esas almakla beraber ekonomilerde kamu kesimi yatırımlarının; sosyal, teknolojik, siyasal, demografik nedenleri yer almaktadır. Kamu kesimi yatırımlarında özel kesim yatırım maliyetlerini azaltmak ve yatırımları teşvik etmek hedeflenirken, üretken yatırımlarda doğrudan iktisadi faaliyette bulunmak amaçlanmıştır. Ekonominin işleyişini belirlemesi açısından yatırımların düzeyi ve yönü önem arz etmektedir.

Cumhuriyet'in erken dönemlerinden itibaren icra mekanizmasının başı olan hükûmetler ekonominin işleyişinde yatırım harcamalarının yer tutmasının belli başlı üç temel nedeni üzerinde yoğunlaşmışlardır: öncelikle noksanlığı hissedilen sermaye birikiminin sağlanması, yeni istihdam olanaklarının tesis edilmesi ve yatırım malları talebi oluşturmak. Bunlar arasında özellikle devletçilik esasına geçilen 1930'lu yıllarda yatırım malları talebi; üretim, istihdam ve gelir

düzeyini etkilemesi nedeniyle diğer unsurlardan daha fazla önemsenmiştir. Zira devlet bu sayede mevcut kamu kaynaklarını istediği gibi kullanma imkanına sahip duruma gelmiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı yıllarında zaten yetersiz olan kaynakların kullanımı daha da önem kazanmıştır. 27 yıllık tek parti iktidarının sona ermesinin ardından 1950-1960 yılları arasında Demokrat Parti hükûmetleri, devletçiliği bütünüyle reddetmeden özel teşebbüsü ön planda olduğu bir iktisat programını benimseyerek devletin ekonomik hayat içerisindeki rolünü azaltmaya, serbest piyasa ekonomisini esas alarak özel sektöre fırsat vermeye çalışmışlardır. 1950-1953 yılları arasında oldukça önemli miktarda artan tarım ürünlerinin ihraç edilmesi ve Türkiye'nin ihtiyacı olan ithalatın yapılması sebebiyle ekonomide önemli iyileşmeler olurken kişi başına düşen millî gelirden de artış olmuştur. Millî gelir 1950-1954 yılları arasında toplamda %38,9'a ulaşırken bu yüksek büyüme hızında tarım ürünlerindeki üretim artışının önemli bir rolü olmuştur. Demokrat Parti'nin son iktidar dönemi olan 1957-1960 döneminde ekonomi ilk ve ikinci dönemine göre bozulmuştur.

1960 askerî darbesi demokrasiye çok ağır bir darbe vurmuş ve gelişebilmesinin önünü kesmiştir. Ülkede otoriter bir yönetim tarzı ortaya konulmuş ve darbe sonrasında yapılan siyasi idamlar milletin vicdanını kanatmış ve hâlen de kapanmayan bir yara olarak kalmıştır. 1960 askerî darbesi sonrasında Demokrat Parti dönemindeki iktisadi ilerleme, plansız olduğu gerekçesiyle eleştirilerek planlı ekonomiye geçiş dönemi için hazırlıklar başlamıştır. Millî Birlik Komitesi, 30 Eylül 1960'ta kabul edilen 91 sayılı Kanun'la Devlet Planlama Teşkilatının kuruluşunu kabul etmiştir. DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için Yüksek Planlama Kurulunda 15 Temmuz 1962 tarihinde çalışmalara başlamış ve plan, 21 Kasım 1962 tarihinde kabul edilmiştir. Kalkınma planı çerçevesinde hazırlanan 1963 yılı bütçesinde net yatırım toplamı 5 milyar 758 milyondur. Bütçenin 3 milyar 12 milyon lirası bütçe harcamaları, 640,7 milyon lirası ise kamu iktisadi teşekkülleri, mahallî idareler, döner sermaye ve özel sektör için ayrılmıştır. Adalet Partisi iktidarında 1967'ye kadar plan başarıyla uygulamış ve 1965'te %3,1 olan büyüme hızı 1966'da %12'ye çıkmıştır. 24 Mayıs 1967 tarihinde ise İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kabul edilmiş ve 1968-1972 yılları arasında uygulanmıştır. Ancak uygulandığı ilk üç yılda öngörülen yıllık büyüme hızı yakalanamamış, büyüme hızı 1968'de %6,7, 1969'da %5,4 ve 1970'te ise %5,8 ile beklenen %7'lik büyümenin altında kalmış, ancak 1971'de %10,2'ye yükselmiştir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 16 Ekim 1962

tarhli 77 sayılı kanun gereğince, TBMM Genel Kurulu’nun 26.10.1972 tarihli 155. birleşiminde onaylanmıştır. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’na uygun olarak hazırlanan ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından görüşüldükten sonra Bakanlar Kurulu’nca 27.11.1981 tarihinde kararlaştırılmıştır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 16 Ekim 1962 tarihli 77 sayılı kanun gereğince, TBMM Genel Kurulu’nun 13.7.1984 tarihli 90. birleşiminde onaylanmıştır. Plan dönemi boyunca, yatırımların yaklaşık %11,4’ü tarım, %41,9’u sanayi ve %46,7’sinin de hizmetler sektöründe yapılması planlanmıştır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, TBMM Genel Kurulunun 22 Haziran 1989 tarihli 107. Birleşiminde onaylanmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ise, TBMM Genel Kurulunun 18 Temmuz 1995 tarihli 142. Birleşiminde onaylanmıştır. Takip eden Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı da TBMM Genel Kurulunun 27.6.2000 tarihli 119. Birleşiminde onaylanmıştır. 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı Döneminde, kamu yatırımlarında bağımsız teknik müşavir kullanılması sağlanmış ve etkin bir yapı denetimi için gerekli sorumluluk sigortası sistemi kurulmuştur. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) döneminde, kamu harcamalarının etkinliğinin ölçülmesi ve bu kapsamda, bir kamu harcamasından beklenen faydanın ve aynı harcamanın genel ekonomi üzerindeki etkisinin doğru ve zamanında tespiti ve analizi önem arz etmiştir. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), TBMM Genel Kurulunun 18 Temmuz 2019 tarihli 105. Birleşiminde onaylanmıştır. Kanaatimize göre özellikle Planlı Kalkınma Hükûmetleri Döneminde uygulanan yatırım politikaları Türkiye’de arzulanan kalkınmayı gerek niceliksel gerekse niteliksel olarak gerçekleştirilmiştir.

KAYNAKÇA

Arı, K. (1998). İkinci dünya savaşı yıllarında Türkiye’de savaş ekonomisi uygulamaları ve fiyatlar. *VI. Askeri Tarih Semineri Bildirileri I*, II. Dünya Harbi ve Türkiye bildirileri kitabı içinde (ss. 411-447). Ankara.

Aydemir, Ş. S. (1965). *Suyu Arayan Adam*. İstanbul: Remzi Kitabevi.

Ayın Tarihi. (Ekim 1981).

Ayın Tarihi. (Eylül 1983).

Baban, Ş. (1957). *İktisad İlminin Umumi Prensipleri*. İstanbul: Çeltüt Matbaası.

Baydar, E. (1978). *İkinci Dünya Savaşı İçinde Türk Bütçeleri*. Ankara: Maliye Bakanlığı Yay.

Bengi, H. (1943). *Milli Korunma Kanunu ve Kararları*. İstanbul: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Boratav, K. (1998). *Türkiye İktisat Tarihi (1908- 1985)*. İstanbul: Gerçek Yay.

Cumhuriyet. (23 Temmuz 1942)

Cumhuriyet. (25 Temmuz 1942).

Çavdar, T. (2003). *Türkiye Ekonomisinin Tarihi (1900- 1960)*. Ankara: İmge Kitabevi.

Dinçer, B. ve Özaslan, M. (2004). *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (2004)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yay.

DPT (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara. DPT Yay.

DPT. (1963). *Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl*. Ankara: DPT Yay.

DPT. (1967). *Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl*. Ankara: DPT Yay.

DPT. (1970a). *Önemli Projelerin Şubat/1970 Raporu*. Ankara: DPT Yay No:904 KD:118.

DPT. (1970b). *1970 Yılı Programı*. Ankara: DPT Yay. No: 837.

DPT. (1971). *Ekonomik ve Sosyal Gelişmelerdeki Mevcut Durum ve Önemli Düzenleme Sahaları*, Ankara: DPT Yay.

- DPT. (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*. Ankara: DPT Yay.
- DPT. (1977). *Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Çalışmalar (Öneriler ve Tedbirler) 1976*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi Yay.
- DPT. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1983)*. DPT Yay. No: 1832.
- DPT. (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*. Ankara DPT Yay.
- DPT. (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*. Ankara: DPT Yay. No: 2174.
- DPT. (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yay.
- DPT. (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. Ankara: DPT Yay.
- DPT. (2014). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. Ankara: DPT Yay.
- DPT. (2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*, Ankara. DPT Yay.
- Eren, Ü. (1967). Doğu bölgesi hayvancılığın ekonomik bünyesi”, Doğu Anadolu’yu kalkındırma sorunları semineri. *Türkiye Ticaret Odaları* kitabı içinde (ss. 23-36). Ankara: Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Yay.
- Gökçen, A. M. (1998) *Cumhuriyet Döneminde İktisadi Gelişme. Yeni Türkiye Özel Sayısı V. Sayı 23- 24. (3245-3259)*. Ankara: Yeni Türkiye Yay.
- Hatipoğlu, Z. (1973). *Cumhuriyet Rejiminde Türkiye Ekonomisinin Gelişmesi*. İstanbul.
- İshakoğlu, M. (1995). *Cumhuriyetle Başlayan Sanayileşme Hareketinde Doğu Anadolu*. Erzurum.
- Karluk, R. (1995). *Türkiye Ekonomisi*. Eskişehir.
- Koçak, C. (1986). *Türkiye’de Milli Şef Dönemi*. Cilt 2. Ankara: İletişim Yayınları
- Kurtbek, S. (1942). *Harp ve Ekonomi*. İstanbul: İnsel Kitabevi.
- MGKGS. (1993). *Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri*. Ankara: MGKGS Yayınları
- Nurhan Y. (2023). 2005 Yılı Türkiye Ekonomisi: Kamu Tasarruf-Yatırım Açığından

Özel Sektör Tasarruf Yatırım Açığına, (Çevrimiçi) <http://www.nurhanyenturk.net/docs/2005turkiyeekonomisi.doc>, (10 Haziran 2023). 1-23.

Ortaylı, İ. (1998). İkinci Dünya Savaşı'nda Şehirlerde Hayat. VI. Askeri Tarih Semineri Bildirileri I, II. Dünya Harbi ve Türkiye kitabı içinde, (ss. 412-424). Ankara.

Özyurt, H. (1981). Atatürk'ün İktisadi Görüşleri ve Uygulamaları. *Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi*, 3 (13), 113-134.

Pınar, A. (2010). *Maliye Politikası: Teori ve Uygulama*. Ankara: Naturel Yayıncılık.

Sanalan, T. (1981). *Türk Planlamasının Hedef ve Stratejisi*. Ankara: DPT Yay.

Semiz, Y. 1923-1938 Döneminde Türkiye'nin Sanayi Politikası. *Türkler Ansiklopedisi* içinde (Cilt 17, ss. 694-716). İstanbul.

Tan. (23 Temmuz 1942).

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 6, Cilt 27, Ankara 1942.; *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre 6, Cilt 8.

TC Resmi Gazete, 26 Eylül 1983, S. 2897.

Tekeli, İ. ve İlkin, S. (1982). *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu*. Ankara: Ortadoğu Teknik Ün. Yay.

Temel, A. vd. (2002, Özel sayı). Türkiye Ekonomisinde Yapısal Değişim (1946-1999). *Planlama Dergisi*, 29-49.

Tezel, Y. S. (1994). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*, Ankara: Türkiye İş Bankası Yay.

Toprak, Z. (2003). *İttihad Terakki ve Cihan Harbi, Savaş Ekonomisi ve Türkiye'de Devletçilik (1914- 1918)*. İstanbul: Homer Kitabevi.

Türkan, E. (2001). *Türkiye'de Sanayileşme. Ahmet Şahinöz. (Ed.). Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz* (ss. 67-98). Ankara: İmaj Yayıncılık.

Türkmen, İ. (2010). *Cumhuriyet Hükümetleri Döneminde Güneydoğu Anadolu'ya Yapılan Kamu Yatırımları (1960-1995)*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi, Ankara.

Türkmen, İ. (2012, Temmuz). Kalkınmada Öncelikli Yörelere Çerçevesinde Tunceli'ye Yapılan Kamu Harcamaları ve Yatırımlar (1963-1981), *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (22), 295-307.

Ulus. (26 Temmuz 1942).

Ulutürk, S. (1998). *Türkiye'de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü*, Ankara.

Vatan. (24 Temmuz 1942).

Yalman, A. E. Hareket ve Ahenk Dolu Bir Program. *Vatan*. (6 Ağustos 1942).

Yaşa, M. (1980). *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi (1923-1978)*. İstanbul.

Yeni Asır. (25 Temmuz 1942).



Araştırma Makalesi / Research Article

OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE İDARE AHLÂKI: BEŞ TARZ-I SİYASET İLE YENİ KAMU YÖNETİMİNDE ETİK KARŞILAŞTIRMASI

Sait AŞGIN¹Tuğba GÖKMEN²

ÖZ

Kadim Türk yönetim anlayışı; töre (hukuk), adalet, danışma, dayanışma ve devlet adamlarının ahlâkına dayanmaktadır. Aslında bu dayanakların en büyük kaynağı, nihai analizde inançtır.

Günümüzde, halk ile devlet arasındaki ilişkilerin çeşitli boyutları tartışılmaktadır. Yönetişim, adalet gibi meseleler üzerinde yoğunlaşan münâkaşaların esas nedeni, tartışılan konuların uygulamalarında yaşanan aksaklıklardır.

Geçmişten günümüz meselelerine ışık tutan siyasetnameler, büyük ölçüde bugünkü sıkıntılara da çözüm önerileri barındırmaktadır. İdeal devlet yönetimi için siyasî, ahlâkî ve dinî mahiyette tavsiyeler içeren siyasetnâmeler, yöneticilerin ve memurların vasıf ve uygulamaları hakkında yol gösterici niteliğe sahip olmaları bakımından yönetim ahlâkının kılavuzu niteliğindedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile ön plana çıkan etik kavramı da yönetim ahlâkının modern dönemdeki karşılığı niteliğinde olup evrensel niteliğe sahip, yönetim uygulamasında iyi veya kötüyü belirleyen bir çözümlemedir. Bu noktada yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde etik kavramının, siyasetnamelerdeki idare ahlâkı ile benzerlikleri dikkat çekicidir. Çalışmamızda bu husus irdelenmiş; bunun için yeni kamu yönetimindeki etik ilkelerle, siyasetnamelere örnek olmak üzere XVIII. yüzyılda kaleme alınmış Beş Tarz-ı Siyaset eserindeki muhteva karşılaştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim Ahlâkı, Kamuda Etik, Beş Tarz-ı Siyaset, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri.

¹ Prof. Dr., Karabük Üniversitesi, asginsait11@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0337-481X

² tugbalci89@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-1150-4058

* Bu makale, Karabük Üniversitesi “Beş Beş Tarz-ı Siyaset ve Kitab-ı Güldeste Siyasetnamelerindeki Yönetim Ahlâkının YKY Anlayışındaki Etik ile Mukayesesi” tezinden üretilmiştir.

ADMINISTRATIVE ETHICS FROM THE OTTOMAN PERIOD TO THE PRESENT: A COMPARISON OF BEŞ TARZ-I SİYASET AND MANAGERIAL ETHICS

ABSTRACT

Türkiye management approach; it is based on justice, consultation, solidarity, the morality of statesmen and the law. In fact, the greatest source of these pillars is, in the final analysis, faith. Today, various dimensions of the relationship between the people and the state are being discussed. These debates center on issues such as governance and justice. The main reason for these debates is the failures in the implementation of these issues. Politicalbooks, which shed light on the present day, largely contain important solutions to today's problems. Politicnames are works containing political, ethical and religious advice that recommend the establishment of a just government in state management. Politicnames are like a guide to managerial ethics in the sense that they provide guidance on how managers and civil servants should be.

The concept of ethics, which comes to the forefront with the new public management approach, is the modern equivalent of managerial ethics and is a universal analysis that determines good or bad in management practice. At this point, the similarities of the concept of ethics within the framework of the new public management approach with the ethics in the management in the XVIII. century Ottoman Empire are striking. In our study, these similarities and differences are analyzed; for this purpose, the ethical principles in the new public management are compared with the content of the XVIII. century work Beş Tarz-ı Siyaset.

Keywords: *Managerial Ethics, Ethics in the Framework of the New Public Management Approach, Beş Tarz-ı Siyaset, Principles of Ethical Behavior of Public Officials.*

GİRİŞ

Her ne kadar etik ile ahlâk kavramları literatürde anlam ve köken bakımından çeşitli boyutlarıyla tartışılrsa da bu çalışmada konuya, Yunanca “etikos”, Latince “moral” sözcüklerinin ahlâk anlamına gelmesi perspektifinden bakılmış; etik ile ahlâk, birbirlerinin ikamesi olarak değerlendirilmiştir. Bu çerçevede yönetsel etik ile idare ahlâkının karşılaştırılabilirliği ortaya konmuş; XVIII. yüzyıl siyasetnamelerinden Beş Tarz-ı Siyaset eseri, dönemin şartları bağlamında, idare ahlâkına yaklaşımı bakımından irdelenmiştir. Akabinde ise Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışındaki yönetsel etik konusu, Türkiye’deki ilgili mevzuat temel alınarak tahkik edilmiştir.

Kamu, yönetim ahlâkına sahip olmak mecburiyetindedir. Çünkü yönetim ahlâkı hem devlet ile halkın birlikteliğini sağlamakta hem de toplumsal kargaşaların önüne geçecek adil bir idarenin kurulmasını gerektirmektedir. Bu yüzden kamu, hizmetlerini yürütürken yönetim ahlâkına uygun davranmak mecburiyetindedir.

Yönetim ahlâkı, kamu hizmetini ifa edenlerin şahsi çıkarlarıyla kamu menfaatinin çatıştığı noktada iyiyi, başka bir ifadeyle, kamunun yararına olan tutum ve davranışları uygulamaktır. Çünkü yönetim ahlâkı, kamunun menfaatine uygun davranma, insana değer verme ve saygı ile somutlanmaktadır. Yönetsel etiğin modern dönem öncesindeki tabiri olan idare ahlâkı, yüzyıllardır kamu yönetiminin temel amaçlarından birisi olmuştur.

Yönetimde ahlâk denince akla ilk olarak siyasetnameler gelmektedir. Arapça siyaset, insan topluluklarını yönetme ve devlet işlerini yürütme sanatı, politika; Farsça nâme ise mektup, yazı manasındadır. Bu sözcüklerin terkihi olan siyasetnamenin anlamı zamanla genişleyerek; devlet yönetiminin adaletli olması gerektiğini tavsiye eden; siyasî, ahlâkî ve dinî nitelikli; devlet adamlarının ahlâk ve âdâb-ı muâşerete uygun davranmaları gerektiği fikrini içeren eserlere dönüşmüştür (Bulut, 2020: 20). Bununla birlikte siyasetnamelerde sadece dini kaygılar bulunmamaktadır. (Akçakaya, 2018: 549). Bu bakımdan dindar olmak yöneticiler için tek başına yeterli görülen bir husus değildir. Nitekim Türk devlet yönetiminde, ahlâkın siyasetnamelerde yer alması, İslâm dinindeki ahlâk düşüncesi ve yaklaşımının yansıması şeklinde olmakla birlikte inanç ve değerler kadar akıl da önemsenmiştir.

Esasen siyasetnameler genellikle devletin kılıç tarafından korunup kalem erbabınca ayakta tutulduğunu savunmaktadır (Aksoy, 2019: 2). Çalışmanın konusunu oluşturan XVIII. yüzyıl siyasetnamelerinde de temel yaklaşım böyledir. Nitekim Beş Tarz-ı Siyaset’in müellifi, Pîrîzâde Mehmed Sâhib Efendi’ye göre,

kalem, başka bir deyişle ilim sahiplerinin daha çok itibar görmesi gerekir. Çünkü bunlar akıllı, doğru düşünen, isabetli kararlar alabilen kimselerdir (Pîrîzâde, 2020: 5). Bir başka eserden örnek vermek gerekirse, müellif Defterdar Sarı Mehmet Paşa'ya göre, "...halkın korunup gözetilmesi, hazinenin bereketi, devletin düzeni için dindar, doğru ve Aristo gibi akıllı vezirler görevlendirilmelidir (Defterdar, 2021: 19)." Görüldüğü üzere müellifler en az din kadar rasyonel davranan yöneticilik vasfını da dikkate değer bulmuşlardır.

Kamu idaresinde, akıllı ve ahlâk sahibi yöneticilerle birlikte toplumun değerlerine ve kültürüne göre şekillenen etik davranış ilkeleri söz konusudur. Günümüzde giderek önem kazanan kamunun etkin, etkili, verimli yönetimi bu prensiplere sahip olan yöneticilerin ahlâkı ile doğrudan ilişkilidir. Çünkü yönetim ahlâkı veya kamuda etik, vatandaşın devlete olan güveninin kazanılması ve korunması suretiyle kamu hizmetinde sürekliliği hedeflemektir. Bu yüzden etkin, etkili ve verimli bir kamu yönetimi için etik davranış ilkelerine uygun davranan yöneticiler tayin etmek gerekmektedir. Aksi takdirde yönetsel etiğin yozlaşması, beraberinde toplumsal ahlâkı da tereddi edecektir. Zira ahlâk sahibi idareciler, halka örnek olacağı için, büyük ölçüde toplumsal ahlâkın da belirleyicilerindendir. Özetle, gayriahlâkîliklerin olmadığı veya nadir görüldüğü toplumlar, yönetim ahlâkına sahip dolayısıyla iyi yönetilen bir devletin nişanesidir.

İyi yönetim, kamu hizmetinin liyakatli kişiler tarafından ahlâkî normlara uygun şekilde yerine getirilmesidir. Kamunun başat amaçlarından olan iyi yönetim bir nevi idari etiktir. Bundan dolayı kamu görevlilerinden uyması beklenen etik davranış ilkeleri bulunmaktadır. Kamu hizmetini ifa eden kamu görevlileri olduğu için genellikle yöneticiler bazında değerlendirilen idari etik konusu, 1970'lerden sonra ivme kazanmıştır.

YKY'nin yönetsel etiğe en önemli etkisi, mevzuat boyutunda olmuştur. Kamuda etiğin sağlanması için her ne kadar düzenlemeler bulunuyor idiye de bunların dağınıklığından kurtarılmasına ve tek bir çatı altında toplanmasına olan ihtiyaç fark edilmiştir. Türkiye'de 2004'te 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile bunun uygulama detaylarını düzenleyen olan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2005) bu çerçevede değerlendirilebilir.

Gerçekten de yönetsel etiğin doğrudan mevzuatta yer alması, YKY'nin en mühim kazanımlarındandır. Ancak bu durum, kamu görevlilerinden uyması beklenen etik prensiplerin yeni inşa edildiği anlamına gelmez. Konu tetkik edildiğinde asırlardır var olan ahlâkî ilkelerin, bugüne uyarlanarak kanunlaştırıldığı

görülmektedir. Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu İyi Yönetim İlkeleri Rehberi'nin Sunuş kısmında "...İslâm dini ve medeniyetimizde iyi yönetim kavramına devlet yönetiminde her zaman çok önem verilmiştir. Kuran-ı Kerim ve Hadisler bunun belirleyicisi olmuş; siyasetnameler ve nasihatnamelerde kamu görevlilerine yapılan iyi yönetim tavsiyeleri önemli yer tutmuştur. Bu tavsiyeler, modern zamanların iyi yönetim ilkelerinin oluşmasına katkı sağlamıştır (Ombudsmanlık, 2019: 5)." denilmektedir.

Eski zamanlardan beri adaleti ve en iyi hizmeti sağlayıp toplumu refah içinde yaşatmanın teminatı olarak görülen kamuda etik konusunun önemi, dünyada artan yolsuzluklarla yeniden anlaşılmış; bunun için YKY çerçevesinde yönetsel etik ilkeleri ortaya konularak bunun mevzuata bağlanması yoluna gidilmiştir.

Bu çalışmada, YKY'deki kamu görevlileri etik davranış ilkelerinin, Türk yönetim kültürüyle olan etkileşimi XVIII. yüzyıl siyasetnamelerinden Beş Tarz-ı Siyaset bağlamında irdelenmiştir. Söz konusu zaman diliminin belirlenmesinin temel bir nedeni, ahlâki yozlaşma nedeniyle yolsuzlukların ve mürtekiplerin bu dönemde artış göstermesidir. Nitekim YKY'de de etiğin önem kazanmasında, gayriahlâki tutum ve davranışlardaki artışın tetikleyici sebep olduğu bilinmektedir. Eser olarak Beş Tarz-ı Siyaset'in seçilmesi ise yeni düzenin tecessüm ettiğini gösteren ilk eserlerden biri olmasındandır. Eserin müellifi Pîrîzâde, daha çok edebi kimliğiyle tanınmış olup idareci vasfı üzerinde pek durulmamış birisidir. Öte taraftan Pîrîzâde, İbn Haldun'un Mukaddimesi'ni tercüme ederek evrensel nitelik kazandırmıştır. Dolayısıyla ehl-i ilme mensup, önemli devlet görevlerinde bulunmuş, ilmi ve edebi kimliğe sahip bir "hezârfenin" Beş Tarz-ı Siyaset eserinin bu manada çalışılmamış olması, bu seçimde etkilidir. Ancak esasen bu belirlemede, müellifin yönetim ahlâkının ilkelerini, Türk yönetim geleneğini hatırlatarak yöneticilere çözüm önerilerinde bulunduğu hususların, günümüzde Türkiye'nin de yaşadığı, mücadele etmeye çalıştığı sorunlarla benzemesi ve bu manada etik ilkelerin örtüşmesi daha müessirdir.

Çalışmamızda mezkûr eserde yer alan yönetim ahlâki ilkeleri ile günümüz kamu yönetimindeki kamu görevlileri etik prensipleri tablolaştırılarak mukayese edilmiştir.

1. YÖNETİM AHLÂKI

İdare (yönetim), kamuya ilişkin hizmetler bütünü, ülkenin bütün işlerini yürütmedir (TDK, 2023). İyi yönetim ise, doğru ve yetkin kişilerle kaynakları planlayarak, örgütleyerek, yönlterek, koordineli ve kontrollü, başkaları aracılığıyla, etkin ve verimli bir şekilde amaçlara ulaşmadır (Özülke, 2023).

Yönetimin; etkin, etkili ve verimli olabilmesi için sağlıklı ve emin bir şekilde işleyen bir sisteme ihtiyacı vardır. Bunun için de iletişimin doğru, ilişkinin güven temelli olması gerekmektedir (Mücevher, 2021: 85). Bu yüzden ahlâk ile yönetim hem birbirine muhtaç hem de ayrılmaz birlikteliğe sahiptir.

Yönetim ahlâkı, Osmanlı'dan günümüze kadar, kamu yönetiminin temel hususlarından birisi kabul edilmiştir. Çünkü yönetim ahlâkı; bir taraftan iyi yönetim ilkelerinin belirlenmesini, diğer yandan da yöneticilerin ve kamu görevlilerinin uyması veya kaçınması gereken normları kapsamaktadır. (Aksoy, 2019: 4-67). Kamu hizmetlerinin sunulmasında aksaklık yaşanmaması, toplumda bütünlüğün, huzurun, devlete güvenin sağlanması, etkin, etkili, verimli, adil bir yönetimin hâkim olması da liyakat sahibi, dürüst, zulmetmeyen, hesap verebilen, tarafsız yöneticiye bağlıdır. Neticede ahlâki değerlere sahip olan yönetici ve kamu görevlileri iyi yönetimin temel parametrelerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetimsel etik (idare ahlâkı), kamu yöneticisinin kurumunun amacına uygun kararlar almasını ve kamu yararını gözetmesini gerektirmektedir (Örselli, 2010: 54). Kamu görevlileri, bu kararı alırken ahlâka uygun mu değil mi hususunda tereddüt yaşayabilirler (Şen, 2019: 99). Tam da bu çıkmazda ve kamu görevlilerinin bireysel çıkarı ile kamunun menfaatinin çatışması durumunda, yönetimsel etik gündeme gelmektedir. Ahlâka uygun davranışların ve isabetli kararların rehberliğini üstlenen idari etiğin, “kötü yönetime (Eken ve Tuzcuoğlu, 2005: 113-114)” sebep olan gayri ahlâki (görev ve yetkinin kötüye kullanılması, nezaketsiz, dürüst olmayan davranışlar, bireysel çıkarın gözetilmesi, israf, ayrımcılık, haksızlık gibi) tutumları önlemesi, ortadan kaldırması gerekmektedir. Buradan hareketle Mecelle'nin 30. maddesi, “Def-i mefâsid celb-i menâfî'den evlâdır (Korkmaz: 8).” (Kötülüğü def etmek, iyi olanı getirmekten iyidir.) minvali üzere hareket etme, bir yönüyle yönetim ahlâkının kriterlerindendir. Zira kamu görevlileri, kötü olanı bertaraf ettiğinde, elindeki diğer seçenek iyidir ve doğruyu uygulamak durumunda kalacaktır. Ayrıca bu durum, kötü yönetimin tedavisine de yardımcı olacaktır.

Bütün vatandaşlara hizmet etmekle yükümlü olan kamunun, yönetiminde ahlâki davranması oldukça önemlidir (Aydın ve Çamur, 2019: 718). Zira bu ahlâk, halkla devletin birlikteliğini sağlamaktadır. Güzel ahlâki, yönetime yansıtan devlet, toplumsal kaosu önleyerek adaleti temin etmektedir (Bulut, 2020: 26). Şüphesiz ki bu da ahlâk terörizmine müsaade edilmediğinde mümkündür.

Yönetimde ahlâk veya idari etikteki asıl amaç adaleti tesis etme meselesidir (Akçay, 2021: 96). Bu kavramların ehemmiyeti, yokluğunda anlaşılmakta olup son yıllarda giderek önem kazanmaktadır. Kamuya güvenin zedelenmesi çoğunlukla kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda yaşanan ahlâki eksikliğe dayandırılmakla birlikte gerek kamu görevlilerinin gerekse kurum ahlâkının

geliştirilmesi yönünde çözümler önerilmektedir (Ateş, 2018: 265). Sonuç itibarıyla yönetimde ahlâk olmazsa; yolsuzluk, yalan, nepotizm, görevi kötüye kullanma gibi etik dışı davranışlar yer edinmeye başlamakta (Mücevher, 2021: 87). Bir başka ifadeyle ahlâki yozlaşma ortaya çıkmaktadır.

Kamuda etiğin önemi dünyada yaşanan kötü yönetim uygulamaları, rüşvet, yolsuzluk gibi etik dışı davranışlar sebebiyle anlaşılmakta olup, bu gibi durumlar ahlaki bir zeminde sorgulanarak kamu görevlileri açısından değerlendirmeye tâbi tutulmaktadır (Örselli, 2010: 52). Bu yüzden idari etik; kamu görevlilerinin karar alırken ve kamu hizmetini sağlarken uymaları gereken; tarafsızlık, eşitlik, dürüstlük, sosyal adalet, şeffaflık, hesap verebilirlik, çıkar çatışmalarından uzak durma, kamu yararını gözetme gibi ahlâki ilke ve değerlerin tamamıdır (Eryılmaz, 2021: 377). Bu prensiplerle birlikte 1970’lerden sonra ivme kazanan idari etik, artık vatandaşın devlete güveninin sağlanmasındaki denetim mekanizmalarından sayılmaktadır.

1.1. Pîrîzâde Mehmed Sâhib Efendi’nin Beş Tarz-ı Siyaset (Kitâbü’s Siyâse Fî Etvârî’l-Hamse) Eseri ve Yönetim Ahlâkına Yaklaşımı

Tahminen 1674 yılında İstanbul’da doğan Sâhib Mehmed Efendi (Özcan, 2005), İstanbul Yeniçeri zâbitası Pîrî Ağâ’nın oğludur (Süreyya, 1996: 1435). Bu yüzden Pîrîağaoğlu diye de anılmaktadır (Özcan, 2005). 1745’te Şeyhülislam olmuştur (Süreyya, 1996: 1435). Ancak 1746’da hastalanan Mehmed Sâhib Efendi görevinden azlolunmuş, 1749’da vefat etmiştir (Köse, 2005: 421). İdari kimliğinin yanında edebi kişiliği de dikkat çekmektedir. Beş Tarz-ı Siyaset haricindeki eserleri, “Tercüme-i Mukaddime-i İbn Haldun”, “Mürettep Divan” ve El-Lum’a fî Ahvâlî’l-Mut’a” adlı risalesidir (Topal, 2004: 8). Ayrıca üç dilde (Türkçe, Arapça, Farsça) şiir ve nesirler yazmıştır (Hakverdioğlu, 2019: 777).

Osmanlı’nın çalkantılı bir dönemi olan XVIII. yüzyıldaki siyasetnameler, tahmin edilebileceği üzere dönemin belirgin sıkıntılarını ortaya koymaktadır. Ayrıca bu dönemde yazılan siyasetnamelerin, İbn-i Haldun’un üslubuna benzerliği dikkat çekicidir (Birdişli, 2010: 30). Bu benzerlik İbn-i Haldun’daki organizmacı bir yaklaşıma sahip olma bakımındandır. İbn-i Haldun, devletlerin doğup büyüdüğünü ve öldüğünü savunmaktadır (Korkusuz, 2010: 149). Tercüme-i Mukaddime-i İbn Haldun’un müellifi Pîrîzâde Mehmed Sâhib Efendi’nin de de eserini organizmacı bir teknikle kaleme almış olması şaşırtıcı değildir. Eser, önemli fayda ve gerekli nasihatler ile etvar-ı hamse olmak üzere iki kısım ve sonuç bölümünden oluşmaktadır. Hacmen az, nitelik bakımından yoğun bir çalışmadır.

İlk bölümde siyaseti, bunun gerekliliğini ve kaynaklarını açıklamıştır. Müellifin eseri görevdeyken mi ayrıldıktan sonra mı kaleme aldığı bilinmemekle birlikte tecrübelerinden yararlanarak ortaya koyduğu anlaşılmaktadır. Ancak yazma amacını ifade etmemesi dikkat çekmektedir. Bu durum, herhangi bir yöneticinin kendisinden böyle bir eser istemediğinin de göstergesi kabul edilebilir.

Eserin devamında devletlerin de insanlar gibi doğma, büyüme, yaşlanma şeklinde üç aşamadan geçtiği ifade edilmektedir. Çiftçi'ye göre, Pîrîzâde bunu "Tavırlar Nazariyesi" veya "Üç Durum Hâl Kanun"u olarak bilinen devletlerin ömrü şeklinde betimlemiştir (Pîrîzâde, 2020: 22). Etvarü'l hamse dediği beş evreyi, Kâtip Çelebi gibi İbn-i Haldun'dan alıp açıklamıştır (Pîrîzâde, 2020, s. 23). Birinci tavırda; güzel ahlâklı, nefesine hâkim, kibirsiz, eşit davranan yöneticilerin düşman elindeki devleti kurtarmasını ve devletin durumunu ele almıştır. İkinci tavır; güçlenen devletin şımaran kabile ve ahşiretten kurtulup bağımsız olmasıdır.

Üçüncü tavır; rahat, huzur ve güven aşamasıdır. Bu dönemde devlet, mal ve mülk edinmektedir. Dördüncü ve beşinci tavırda ise; devletin çöküş vaktidir. Saçın sakalın ağardığı, beşerî yaşlanmadır. Burada devlet adamlarında mal düşkünlüğü görülürken bu durum toplumlari da çöküntüye uğratmaktadır. Nitekim son tavırda savurganlık, gösteriş kendini göstermektedir.

İlk bölümün son tahlili ise, faide kısmıdır. Mukaddime'deki adalet dairesinden söz etmektedir. Hatta bunu "Kınalîzâde'nin de Mukaddime'den alıp Ahlâk-ı Alâ-i eserine yazdığını (Pîrîzâde, 2020, s. 45)" ifade etmektedir. Kısacası siyasetnamelerin birçoğunda bahsedilen mülk ile devletin asker ve devlet adamlarıyla; devlet adamının mal ile malın ise halk ile idamesinin mümkün olabileceğini izah ettikten sonra halkın da adil bir idareyle elde tutulabileceğini vurgulanmaktadır. Pîrîzâde'ye göre, bu dört unsur (devlet, devlet adamı, mal, halk) arasında bir düzensizlik olduğunda yıkımın gerçekleşmesi kaçınılmazdır.

İkinci bölüm insanın alışkanlık hâline gelmiş özelliklerden oluşmaktadır. Doğan bir çocuğun refah ve bolluk içinde yetişmesi durumunda bu rahatlığa alışkanlığının babasından fazla olması örneğinden hareketle zevk ve rahatlığın örf âdet hâline gelmesinden bahsetmektedir. Silah ve aletlerin, savaş eğitiminin ihmâl edildiği eleştirilmektedir.

Eserin devamında yine önemli faide ve nasihatler bulunmaktadır. Buradaki mevzu, her devletin dördüncü ve beşinci tavırlarının duraklama sonuna tekabül etmesidir. Artık masraf, geliri geçtiğinden geliri azaltıp sorunları tamamen ortadan kaldırmak oldukça zor bir iştir. Bu yüzden halka nefes aldırıp sıkıntıları çözüme kavuşturacak kişi ile iyileşme mümkündür. Kısacası, yönetim ahlâkına sahip

birisinin ortaya çıkması gerekmektedir. Eserin son sözü denen sonuç bölümünde ise Osmanlı'nın Engürüs Seferi'nden (1683) Karlofça'ya (1699) kadar olan olaylar özetlenmiştir. Tarihi özet niteliği taşıdığı için bu kısma çalışmamızda doğrudan yer verilmemiş olup yönetim ahlâkının kapsamına giren tavsiyeler dikkate alınmıştır.

Büyüme, duraklama ve yaşlılık gibi aşamalara sahip olan insan ömrünü, devlete uyarlayan Pîrîzâde, yaşlanmanın zayıf önce bedende başlayacağını savunmaktadır (Pîrîzâde, 2020: 32). Dolayısıyla sağlıklı ve güçlü bir devlet için insan vücudunda bulunan “ahlât-ı erbaa ³” daki gibi erkân-ı erbaanın da ahenk içinde kaynaşıp doğru idare edilmesi gerekmektedir. Bu yüzden basiretli bir padişah ile tedbirli sadrazama ihtiyaç vardır (Pîrîzâde, 2020: 33-38). Nitekim güçlü devletten kasıt, doğru bir idaredir. Bu sebeple güçlü ve devamlılığı olan bir devlet, yönetim ahlâkına sahip yöneticilerle mümkün görünmektedir.

Topraktan yaratılan insanın bedenindeki sıvıları Kâtip Çelebi gibi erkân-ı erbaaya uyarlayan Pîrîzâde, ulemayı kana, askeri balgama, tüccarı safraya, halkı sevdaya benzetmektedir. Bu dört unsur devletin nizamı ve sağlığı için bir arada, birbirinden yararlanarak yaşamak mecburiyetindedir. Erkân-ı erbaanın gerek niceliği gerekse niteliği ölçülü olmalıdır (Pîrîzâde, 2020: 34). Bu ölçülülük padişaha itaat, devlete itibar sağlayacaktır.

Halkın hükümdara itaati için devlet tarafından yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerektiğini tembihleyen müellif, mideyi, hazineye benzetip anatomik bir yaklaşımla değerlendirmiştir. Hazinesinin boş kalmaması, “halkın sevda (kara safra) dökmesi (Pîrîzâde, 2020: 34)” ile mümkün olduğu için göçler önlenmeli, çiftçiliği bırakmaması sağlanmalıdır. Yine reayanın refah içinde yaşaması, safra (sarı safra) konumundaki tüccarların ticaretinin ölçülü olmasına bağlanmıştır. Ancak tüccarları da ezmeden onları gözeterek kontrollü olunmalıdır. Başka bir ifadeyle hem tacirlere veya zenginlere zarar gelmemeli hem de stokçular, hukuku

³ Ahlât-ı Erbaa, Antik ve Orta Çağ'da insanların biyolojik, ahlâki ve psikolojik işlevlerini etkileyen dört sıvıdır. Bunlar kan, balgam, sarı safra ve kara safra (sevda) dır. Bedeni dolaşan kan akıcı ve sıcak, beyinde saklanan balgam akıcı ve soğuk, dalak ve midede bulunan sevda kuru ve soğuk, karaciğerde saklanan sarı safra ise kuru ve sıcaktır. Eski insanlara göre, ilkbahar kanı, yaz safrayı, sonbahar sevdayı, kış da balgamı harekete geçirirdi. Sıhhat de bunlar arasındaki dengeye bağlıdır. Bu yapının insandaki ahlâki tabiatı belirlediği düşünülmüştür. Tabii mizacın psikolojik mizaca yol açması, onun da belirli tavır ve davranışları insan fiillerine hâkim kılması, ahlât-ı erbaa ve ahlâk (huylar) arasında bir bağlantının kurulmasına sebep olmuştur. Buna uygun olarak çabuk öfkelenme, korkak tabiatlı olma, olur olmaz şeylere kederlenme, şehvete aşırı düşkün olma gibi doğuştan getirildiği düşünülen eğilimler, tabii ahlâk adını alır. Bunun yanı sıra doğrudan alışkanlıklarla kazanılan insan karakterine yerleşen huylar da vardır. Tabii mizaçla birlikte gelen doğal ahlâkın değiştirilip değiştirilemeyeceği konusunda Antik Çağ'dan beri süren tartışma, Müslüman ahlâkçılar tarafından ılımlı bir çözüme bağlanmıştır. Yaygın olan bu görüşe göre, insanda mutlak anlamda tabii huylar olmamakla birlikte yalnızca belli huyları kazanmaya tabii bir yatkınlık vardır. Bu huylar da eğitim ve telkin ile değiştirilebilmektedir. Bkz. Ayşegül Demirhan Erdemir, <https://islamansiklopedisi.org.tr/ahlat-i-erbaa>, E. T. 03.01.2023.

çığneyenler engellenerek ölçülü olmaktan uzaklaşılmalıdır. Aksi takdirde fakirlik, kıtlık felaketleri halkı güçsüz bırakacağı gibi memleket de güzelliğini kaybedecektir (Pîrîzâde, 2020: 34-35). Özetle zulmetmeyen yöneticilerle halk ve tüccar kolları aralarındaki denge sağlanmalı ki hazine kayba uğramasın ve Devletin devamlılığı temin edilebilsin fikri vurgulanmaktadır.

Pîrîzâde, devletin hükümdar ve diğer görevlilerini de benzer yaklaşımla ele almıştır. Nefs-i nâtıkayı padişaha, aklı vezire, idrakı müftüye benzetmektedir. Vücuttaki mide hazine iken tat alma duyusu sarraf ve vergi toplayandır. Sindirim gücü ise defterdarlar, kâtipler ve diğer görevlilerdir. Mideye ulaşan yiyecekler, bu duyularla ulaşması gereken yerlere orantılı bir şekilde dağılmaktadır (Pîrîzâde, 2020: 36). Nefs-i nâtika, nefsin en yüksek derecesi olan kâmile (Erdem, 2005: 12) yani insandaki bütün yeteneklerin gelişmiş olmasıdır (Tritton, 2012: 296). Devletin ve toplumun yapısının bozulmaması için bunlar arasındaki dengede de ölçülülük gerekmektedir.

Pîrîzâde eserinde kalem ve kılıç hâllerinin önemini “Kalem ve Kılıç Ehlinin Hâlleriyle İlgili Önemli Hususlar” başlığı altında değerlendirmiştir. Bu iki grup, devletin inşasında araç ve saltanat için ihtiyaçtır. Kalem ehli, padişahın emirlerini yerine getirirken kılıç ehli, hedefe ulaşip istekleri karşılamada yardımcıdır. Kalem ve kılıcın ihtiyaç veya önem sıralaması dönemlere göre değişmektedir. Devletin doğmasında ve çökme zamanında kılıca ihtiyaç fazla iken devletin zirve dönemindeki nizamın sağlanması, gelirin toplanması için kalem erbabına ihtiyaç vardır. Başka bir ifadeyle birinci ve beşinci tavırda kılıç ehli öne çıkmaktadır. Üçüncü tavırda ise, kaleme duyulan gereksinim daha fazladır. Çünkü devlet zirvedeyken kılıca tenezzül edilmeyip mal toplama, gelirleri kaydetme, yasaları icra etme gibi uğraşlarda, kalem erbabına ihtiyaç duymaktadır (Pîrîzâde, 2020: 54-55). Kısacası, devletin başında ve sonunda kılıç ehli; bolluk, rahatlık ve güven içerisindeyken ise kalem ehli önem kazanmaktadır.

Pîrîzâde’ye göre, devletin itibarı için rasyonel sultan ve yöneticiler gerekmektedir. Bu sayede devlet, ihtişamıyla nam salmaktan daha çok isabetli karar ve tutumlarıyla tanınacaktır. Zira akıllı yöneticilerin tutum ve davranışları, kan döken, şiddete başvuran idarecilerden daha çok itibar görmektedir. Bu görüşünü doğrulamak için Hz. Lokman’ın, “Akıl sultanının, akılların içlerindeki şiddeti, kılıç sultanının ahmakların dış görünüşlerindekiinden daha şiddetlidir (Pîrîzâde, 2020: 60)” sözüne yer vermiştir. Bununla birlikte halk ile de mesafeli olmak gerektiğini savunmuştur. Çünkü hem halk bu görkemli hayata, giyim kuşama özenmemiş olacak hem de nadir görünen sultan ve yöneticilerin hangi kararları alacağı hususunda, tebaa merakla ve saygıyla bekleyecektir. Halkın

işlerinin ihmâl edilmemesi için hem bazı günlerde hükümetin kapısının kamu görevlilerine kapanması hem de ehillerin iş başına getirilmesi gerekmektedir. Hatta ilim sahibi kimseler akıllı ve ihtiyatlı olacağından topluma da örnek teşkil etmektedir (Pîrîzâde, 2020: 59-60). Nitekim Âl-i İmrân Sûresi 110. Ayetine göre de;

“Topluma önder olanlar, İslâm’ın öğrettiği güzel ahlâka sahiptirler; iyiliği emreder, kötülüğü engellerler ve imanlarının gereğini yerine getirirler. Onlar iyi amel sahibi olmaları, aşırılık ve sapkınlıktan uzak, dosdoğru, adaletli, ölçülü, mûtedil ve dengeli tutum ve davranışları sebebiyle insanlığa örnek ve rehber olmaya hak kazanmışlardır (Âl-i İmrân Suresi - 110 . Ayet).”

Dolayısıyla devlet adamlarının yönetim ahlâkına sahip olmaları, halka örnek olacağından toplumsal ahlâkı da etkilemektedir.

Sonuç itibarıyla gerek kalem gerekse kılıç erbabı her ne olursa olsun orta yolu bulan, iş birliği edebilen, vatandaşını ezdirmeyen, ihtiyatlı ve itidalli, sır tutan, alçak gönüllü, nazik, hoşgörülü, topluma örnek olabilen, liyakatli kimselerden (Pîrîzâde, 2020: 57-60) seçildiğinde hem zulümden uzak bir idare hem de itibar sahibi devlet zuhur etmektedir. Özetle, yönetim ahlâkına sahip olmak, adil ve müreffeh bir devlet, itaatkâr halk, eksilmeyen hazine gibi nimetlere ulaşmanın anahtarlarından olduğu gibi büyük ölçüde toplumsal ahlâkın da belirleyicisidir.

2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE ETİK

TDK’ye göre kamu yönetimi; “devletin yönetim çalışmalarının faydalı ve verimli bir biçimde düzenlenmesiyle uğraşan bilim dalı, kamu idaresi, amme idaresi”dir (TDK, 2023). Eryılmaz’a göre ise kamu yönetimi, kanunlara uygun olarak kamu otoritesinin kararlarının uygulanmasına ilişkin tüm faaliyet ve süreçlerdir. Türkiye’de kamu yönetimi modern anlamda, Birleşmiş Milletler (BM) desteğiyle 1953’te ayrı bir disiplin olarak tetkik edilmeye başlanmıştır. Bu yenilik TODAİE ile olmuştur (Eryılmaz, 2021: 10-73). Ülkede 1980’e kadar geleneksel kamu yönetimi anlayışı (GKY) hâkim bulunmakla birlikte hantallaşp verimsizleşmesi gibi nedenlerle ziyadesiyle eleştirilmiştir (Denek, 2022, s. IV). Bu yüzden 1980 ve sonrası, dünyadaki gelişmelerin de bir yansıması olarak yeni kamu yönetimi anlayışı yerleşmeye başlamıştır.

Yeni yönetim anlayışında, daha adil, katılımcı, şeffaf, verimli, hesap verebilen, etkin bir yönetim ve kamu hizmeti beklenmektedir. Bunun sağlayıcısı ise lider yöneticidir. GKY ve YKY ‘deki etğin arasındaki önemli farklardandır bu

vasıf. Çünkü resmî normlara sıkı sıkıya bağlı, katı bir yönetim söz konusu olan geleneksel kamu yönetiminde liderliğe çok da ihtiyaç duyulmamaktaydı. Lider yöneticilik, insanları doğru yola sevk etme, mevzuatta yer almayan bir meselede hangi kararı alacağını bilemeyen, ikilemde kalan kamu görevlileri için pusula niteliğinde değildir. Bundan ötürü aslında yönetim ahlâkıyla da ilişkilendirilebilir görülmektedir. Nitekim YKY ile etik prensipler ve liderliğin önemi; Türk yönetim geleneğinde asırlardır var olan yönetim ahlâkî ilkelerinin mevzuata tecessümüdür. Birçok araştırmacı yazar ise, Türkiye'nin etik konusunda, Avrupa'yı takip ederek gerisinde kaldığını iddia etmektedir. Ancak yüzyıllar öncesinde kaleme alınmış siyasetnâmelere bakıldığında ise, Avrupa etiğın anlamını kavrayamamışken, Türk yönetiminde etik ilkeler sayılmaktaydı.

Elbette küreselleşme ve bilgi toplumunun etkisiyle kamu yönetiminin reform gereksinimi ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda iyi yönetim ilkeleri ortaya konmuştur. Ancak Türk kamu yönetimi bu reformu yaparken, özünde var olan değerleri adeta yeniden keşfetmektedir. Örneğin Ombudsmanlığın “İyi Yönetim İlkeleri Rehberi”nin Sunuş kısmındaki;

“Özellikle İslâm dini ve medeniyetimizde iyi yönetim kavramına devlet yönetiminde her zaman çok önem verilmiştir. Kuran-ı Kerim ve Hadisler bunun belirleyicisi olmuş; siyasetnameler ve nasihatnamelerde kamu görevlilerine yapılan iyi yönetim tavsiyeleri önemli yer tutmuştur. Bu tavsiyeler, modern zamanların iyi yönetim ilkelerinin oluşmasına katkı sağlamıştır (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), 2019: 5).”

sözleri bu tespiti destekler niteliktedir. Türk tarihindeki etik değere verilen önemi, Osmanlı'daki kethüdaların (lonca yöneticisi) etik değer ilkelerine bağlılığının kanunla zorunlu hâle getirilmesi de göstermektedir. Bu yasaya göre, görevdeyken gayriahlâkî davranan kethüdanın görevine son verilmesi düzenlenmiştir (Akt. Albayrak: 238). Bu yüzden Türkiye'de idari etik konusunun mevzuata girmesinde Avrupa'nın tavsiye kararlarının zahiri etkisi açık olmakla birlikte, buradaki evrensel prensiplerin Türk kamu yönetiminde kadimden beri mevcudiyeti aşikârdır.

1980'lerden sonra ivme kazanmış olan YKY anlayışı, etik konusunun doğrudan mevzuatta yer almasını sağlamıştır. Bunu 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile gerçekleştirmiştir.

2. 1. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Türkiye’de kamuda etiğe yönelik yasalar, dağınık bir hâldeyken kamu görevlilerinin etik değer prensiplerini tek çatı altında toplayan 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’dur. Bunun 1. maddesine göre, “kamu görevlilerinin uyması gereken şeffaflık, objektiflik, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararına öncelik gibi etik davranış prensiplerini belirleyip uygulamak için Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun görev ve esaslarını belirlemek amacıyla” 2004’te çıkarılmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, görevlerini icra eden kamu görevlilerinin uyması gereken etik değer ilkelerini ortaya koyup, bunların ihlâli söz konusu olduğunda kendiliğinden veya şikâyet üzerine gerekli araştırma ve incelemeyi yaparak ilgili yerlere bildirmekle ve etik kültürün yerleşmesine destek olmakla görevlidir (Uğur, 2008: 296-297). Kurul, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği çıkartarak bunun çerçevesini somutlaştırmıştır. Ancak etik kültürü yerleştirebilmek, etik değer prensiplerinin toplumda benimsenmesine bağlıdır. Bu yüzden Kurul, toplumda etik kültürü yerleştiren, özendiren, teşvik eden faaliyetlerinin tespiti hâlinde, kamu görevlilerinin takdir edileceğini 19.06.2019 tarihinde kararlaştırmıştır (2019-53 İlke Kararı). Sadece cezaya yönelik olmaksızın ödüllendirme yolu isabetli bir tutum olarak görünmektedir. Fakat Kurul’un etkinliği için yaptırım yeteneğine olan ihtiyaç da göz ardı edilmemelidir.

2005’te faaliyete başlayan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, gayriahlâki davranışları tespit edip bu durum kesinleştiğinde Resmî Gazete’de yayımlayarak kamuoyu ile paylaşmaktaydı (Altun, vd., 2013: 40). Fakat 2010 yılında Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği’nin Anayasa Mahkemesi’ne itirazı ile buna son verilmiştir (Resmî Gazete S. 27585, 2010).

Kinama, kamuoyu baskısı gibi çok önemli manevi yaptırımlara sahip olan bu Kurul’un en önemli özelliği, mevzu bahis karar ile yok olmuştur. Zira kamuoyu ile paylaşım, etik ihlâllerinde bazen kanuni boşluklar sebebiyle ceza uygulanamadığında, caydırıcılığı kuvvetli bir uygulamadır (Altun, vd., 2013: 41). Dolayısıyla Kurul kararları tespit niteliğinde olup kamu görevlilerinin herhangi bir hak kaybı söz konusu değildir. Kararlarından bazılarının da idari

yargıya götürülmesinde ilgili yargı organının başvuruyu reddetmesi, bu gerekçe nedeniyle (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 40-41). Özetle, misyon ve vizyonu; yönetim ahlâkına sahip dürüst, tarafsız, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu hizmeti sağlamak olan Kurul, Anayasa Mahkemesi'nin bu kararından sonra, gayriahlâki ilkelerin belirlenmesi haricinde, fazla bir işleve sahip görünmemektedir.

Bunların dışında Yönetmelik'in 40. maddesine göre, kamu görevlisinin gayriahlâki davranışı hakkında yapılacak olan başvuru, meydana geldiği günden sonra iki yıl içinde yapılmazsa, Kurul başvuruyu inceleyememektedir. Başvuru sayısının azalmasına neden olan bu maddenin de gözden geçirilmesi gerekli görünmektedir. Kurul'un etkinliğini azaltan bir diğer durum ise, tüzel kişiliğe ve taşra teşkilâtına sahip olmamasıdır (2022 Faaliyet Raporu: 5). Kurul'un kendisine ait bütçesinin ve personel kadrosunun olmaması gerek GRECO (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu) gerekse AB'nin yıllık ilerleme raporlarında da eleştirilmektedir. Bu mesele idari ve mali bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 40). Gelineen noktada Kurul'un etik dışı kararları kamuoyuyla paylaşmaması ve vatandaşa karşı hesap verebilirlik hususunda, beklentiği karşılayamadığı izlenimi vermektedir.

Eğer ki Kurul, OECD ülkelerinin tavsiye kararlarıyla oluşturuldu ise (1998 Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct, 2000: 74) bu Kurul, ABD'deki The "U.S. Office of Government Ethics (OGE)"'in sahip olduğu yaptırımlardan da feyzalanabilirdi. Zira OGE'ye göre, kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarında hapis ve para cezası, derece düşürme, görevden alma gibi yaptırımları söz konusudur (Aydın ve Barutçu, 2015: 165). İster Türk yönetim kültürüne dayanarak ister OECD'nin tavsiyesiyle kurulmuş olsun, önemli olan en azından manevi bir yaptırıma sahip olmasıdır. Sadece tespit görevinde olan Kurul, Türkiye yönetim kültüründen hareketle vatandaşın güveninin yeniden kazanılmasında, yozlaşmanın önüne geçilmesinde büyük ölçüde etkili olamayacaktır.

Kurul'un başvuru ve usullerini düzenleyen, kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerini belirleyip adil, dürüst, objektif ve hesap verebilir bir hizmet sunarak güven tesis edebilmek amacıyla 2005'te Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır. Kısacası Yönetmelik, 5176 Sayılı Kanun'un uygulayıcısı niteliğine sahiptir. Yönetmelik'te belirlenen kamu görevlilerinin etik davranış ilkeleri on sekiz tanedir. Bu prensiplerle Beş

Tarz-ı Siyaset eserindeki yönetim ahlâkı ilkelerinin karşılaştırılması ise tablo şeklinde aşağıda hazırlanmıştır.

3. BEŞ TARZ-I SİYASET İLE KAMU GÖREVLİLERİ ETİK DAVRANIŞ İLKELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Türk yönetim sistemindeki gelenek, kurumların ve kültürlerin revize edilmesiyle süregelmıştır. Türk yönetim geleneğine en yakın kaynaklar daha çok Osmanlı'da bulunmaktadır. Hem bu sebeple hem de Türkiye'nin modernleşmesindeki çabaların başlangıcının Osmanlı'ya dayandırılmasından (Korkut, 2010: 58) ötürü günümüz ile Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim ahlâkını yansıtan eserlerden birisi ile mukayese edilmiştir. Türkiye'nin yönetim ahlâkına sahip bir geçmişi olduğu ortaya konmaya çalışılmıştır. Zira Osmanlı Devleti'nde yönetim sistemi, büyük ölçüde idarecilerdeki ahlâk üzerine kurulmuştur. Çünkü ahlâklı bir yönetici ve ona bağlı çalışanlar, toplumdaki huzur ve mutluluğun teminatı olarak görünmektedir. Bu teminat halen etik ilkelerle sağlanmaktadır. Bunun somut göstergesi, Yönetmelik'te yer alan on sekiz ilke ile müellifin tavsiyeleriyle tespit edilen yönetim ahlâkı prensiplerinin karşılaştırılmasıdır. Aşağıda Yönetmelik'te 5.ile 22. maddeleri arasında yer alan kamu görevlileri etik davranış ilkelerinin sırasıyla eserde ne şekilde karşılık bulduğu büyük ölçüde ortaya konmuştur.

Mevzubahis prensiplerden "Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci," ve "Halka Hizmet Bilinci"; halkın taleplerine cevap verebilecek şekilde yenilikçiliğe sahip, kamu yararını hedefleyen yöneticilerden söz etmektedir. Eserde de ilkinde paralel nitelikte tavsiyeler, "Devlet adamlarının dönemine uyumlu şekilde davranması gerekmektedir. Nefsine hâkim, sabırlı, halkı ve askeriyeye birlik içerisinde, kibirsiz, tamahkâr olmayan, eşit davranarak yöneten güzel ahlâk sahibi olmalıdır (Pîrîzâde, 2020: 39). Yöneticiler, orta yolu bulan, iş birliği edebilen, vatandaşını ezdirmeyen, ihtiyatlı ve itidalli, sır tutan, alçak gönüllü, nazik, hoşgörülü, topluma örnek olabilen, liyakatli kimselerden seçildiğinde hem zulümden uzak bir idare hem de itibar sahibi devlet zuhur etmektedir (Pîrîzâde, 2020: 57-60)." şeklindedir. Dolayısıyla çağın gerektirdiği şekilde hareket eden ahlâk sahibi idareciler bu sayede kamunun yararını önemsemiş olacaktır.

Günümüzdeki bir diğer ilke olan “Halka Hizmet Bilinci” vatandaşın yaşamını kolaylaştıracak şekilde hizmet vermeyi gerektirmektedir. Pîrîzâde ise dönemin şartlarına uygun şekilde bunu, göçlerin önlenip çiftçiliğin devamlılığının sağlanması diye öğütlemiştir (Pîrîzâde, 2020: 34-35). Çünkü bununla birlikte hem ekonomik güç hem de memleket güzelliğini ve itibarını korumuş olacaktır. Dolayısıyla toplumun hayatı zorlaşmayacaktır.

“Hizmet Standartlarına Uyma” prensibi ise, mevzuata uygun davranarak hizmet sürecinde vatandaşa bilgi vermektir. Müellif ise yine dönemin şartlarına uygun davranmak gerektiğini vurgularken (Pîrîzâde, 2020: 39) “...devlet yükümlülüklerini yerine getirmelidir (Pîrîzâde, 2020, s. 34-35). Rasyonel sultan ve yöneticiler olursa; ihtişamıyla nam salan bir devlet olmak yerine, isabetli karar ve tutumlarıyla tanınmak mümkün olur. Zira akıllı yöneticilerin tutum ve davranışları, kan döken, şiddete başvuran idarecilerden daha çok itibar görmektedir (Pîrîzâde, 2020: 60).” tavsiyeleri söz konusu çağın hizmet standardı olarak karşımıza çıkmaktadır.

“Amaç ve Misyona Bağlılık” ilkesi, ilgili kurumun amaç ve misyonuna uygun davranıp toplumun refahını düşünerek kamu yararını gözetmektir. Müellife göre ise bu norma karşılık gelen tavsiye, “Devlet başkanı ve yöneticiler şeri ve akli hükümlere uygun, ölçülü, zulmetmeyen davranışlar göstermelidirler. Hukuka uygun hareket edilerek adaletin tecelli etmesini sağlamak gerektir (Pîrîzâde, 2020: 31).” Dolayısıyla mevzuata uygun tutum ve davranışlar, bir devletin başat gayesi olan adaleti temin etmektedir. Bu teminat toplumun refahını ve kamunun yararını gözetmenin şartlarındandır.

“Dürüstlük ve Tarafsızlık” ile “Saygınlık ve Güven” ilkeleri yüzyıllardır değişmeyen normlardandır. Bu prensipler, halkın kamuya güvenini sarsmadan tarafsızca, zulmetmeden hizmet anlayışını barındırmaktadır. Müellif günümüz “Dürüstlük ve Tarafsızlık” prensibine paralel nitelikte “...nefsine hâkim, sabırlı, milleti ve askeriyle birlik içerisinde, kibirsiz, tamahkâr olmayan, eşit davranarak yöneten güzel ahlâklı yöneticiler olunmalıdır (Pîrîzâde, 2020: 39).” önerisi karşımıza çıkmıştır. Saygınlık ve Güven normuna uygun olarak ise, “Yöneticilerin, halkı incitmemesi hem onlara itibar sağlar hem de reayayı hile ve yalandan uzak tutar.

Halk itibar görmezse, isteklerinde ümitsizliğe kapılırsa içtenlikle çalışması sekteye uğrar. Hatta belki de yemeden içmeden kesilir. Dolayısıyla Hz. Ömer'in yolunda ilerleyip halkın zihinlerinde ve kalplerinde, yöneticilere karşı en ufak şüpheye yer verilmemelidir. Bu sebeple gerek hizmetkârları gerekse çocukları şiddet ile de korkutmamak gerekmektedir (Pîrîzâde, 2020: 51-52). Görüldüğü üzere iki ilke de yönetim ahlâkının toplumsal ahlâkı da belirleyebileceğini ortaya koymuştur. Bu prensipler halkın kamuya olan güveninin sarsılmamasını sağlamaktadır.

Bir diğer ilke olan “Nezaket ve Saygı” ise, bütün prensiplere aykırı davranıldığında çiğnenen normlardandır. YKY'nin, siyasetnamedekinden farkı, günümüzde bu prensip, kamu görevlilerinin yetkileri dışındaki konuyu ilgili birime aktarması da düzenlenmiştir. Eserde bu şekilde bir tavsiye ile karşılaşılmamıştır. Ancak ilgili dönemin şartlarına göre müellifin “Yöneticiler, orta yolu bulan, iş birliği edebilen, vatandaşını ezdirmeyen, ihtiyatlı ve itidalli, sır tutan, alçak gönüllü, nazik, hoşgörülü, topluma örnek olabilen, liyakatli kimselerden seçildiğinde hem zulümden uzak bir idare hem de itibar sahibi devlet zuhur etmektedir (Pîrîzâde, 2020: 57-60). Yöneticilerin, “halkı incitmemesi hem onlara itibar sağlar hem de reayayı hile ve yalandan uzak tutar (Pîrîzâde, 2020: 52).” önerileri bugünkü ile paralel niteliktedir.

Bir diğer prensip “Yetkili Makamlara Bildirim”. Kamu görevlileri gayriahlâki tutum ve davranışları ilgili birime bildirmelidir. Ancak eserde söz konusu norma ilişkin bir tavsiye ile karşılaşılmamıştır.

Kamuda etiğin esas amacına hizmet eden ilkelerden birisi ise” Çıkar Çatışmasından Kaçınma"dır. Çünkü kamu görevlilerinin özel çıkarı ile kamu yararının çatışarak ikilemde kalması durumunda, bu prensip önem kazanmakta olup liyakatle ilişkilendirilmiştir (Etik Kurulu, 2016: 6). Müellifin, “Her yönetici ehil olmalı ki nizamın sürekliliği sağlanabilsin (Pîrîzâde, 2020: 37-60). Yöneticiler, orta yolu bulan, iş birliği edebilen, vatandaşını ezdirmeyen, ihtiyatlı ve itidalli, devlet sırrını tutan, alçak gönüllü, nazik, hoşgörülü, topluma örnek olabilen, liyakatli kimselerden seçildiğinde hem zulümden uzak bir idare hem de itibar sahibi devlet zuhur etmektedir (Pîrîzâde, 2020: 57-60).” tavsiyeleri günümüz ile uyumludur. Zira söz konusu ilke, Yönetmelik'te kayırmacılığın önlenmesini ve tarafsızlığın sağlanmasını düzenlemiştir.

Yine liyakatle ilişkili bir diğer norm, “Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması”dır. Çünkü personelin, kamu gücünü kendi çıkarı için kullanarak eş-dost, akraba kayırmacılığı yapmasıyla sonuçlanmaktadır. Müellifin yöneticileri daha tedbirli, ihtiyatlı, gayretli, adil ve ehil kişiler (Pîrîzâde, 2020: 37), tanımlaması bunun önüne geçilmesi içindir. Pîrîzâde liyakatin önemini, “...ehil sahiplerinin iş başına getirilmesi gerektir ki bu kişiler işleriyle tanınır, gösterişle değil. Yöneticiler, orta yolu bulan, iş birliği edebilen, vatandaşını ezdirmeyen, ihtiyatlı ve itidalli, sır tutan, alçak gönüllü, nazik, hoşgörölü, topluma örnek olabilen, liyakatli kimselerden seçildiğinde hem zulümden uzak bir idare hem de itibar sahibi devlet zuhur etmektedir (Pîrîzâde, 2020: 57-60).” Eserde dikkate değer bir diğer cümle ise, “Özellikle rüşvet alelade yapılmaya başlandığında, liyakate dikkat edilmediğinde devlet ahlâkı bozulacaktır (Pîrîzâde, 2020: 43). Nitekim kamu yararının önemsenmesi ve devlet ahlâkının gereği olarak rüşvet ve liyakatsizliğin önüne geçilmesi gerektiği kaçınılmaz bir gerçek olup yüzyıllardır değişmeyen idari ahlâk normlarından.

“Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı” ile “Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı” ise yine Türk-İslâm yönetim geleneklerindendir. A'râf Suresinin 31. Ayetine göre de “...Allah israf edenleri sevmez (A'râf Suresi 31 . Ayet).” Kamu görevlisinin tarafsızlığını etkileyecek maddi veya manevi her türlü eşyayı kapsamaktadır. Bunlara paralel olarak “Savurganlıktan Kaçınma” ise, kamu görevlileri, kamu kaynaklarını etkin, etkili ve verimli kullanan kişiler olarak betimlenip onlara israftan kaçınmaları sorumluluğu verilmiştir. Eserde ise “Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı” ilkesine paralel “...hediye, bahşış ve ödüllerde ifrat söz konusu olursa alakasız işlere yönelip itaatkârlıktan çıkarlar (Pîrîzâde, 2020: 55-56).” tavsiyesi yer almaktadır. Kısacası ölçülülüğü öğütlemiştir.

Kamu mal ve kaynaklarının kamusal amaca uygun kullanılmasını düzenleyen “Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı” ilkesini, Pîrîzâde, lüks yaşantının devleti çökertmesiyle ilişkilendirmiştir. Bunu, “Devlet ve saltanat, lüks bir yaşam sürmek değil; doğru, güzel ve kalıcı bir isim bırakmaktır. Saçın sakalın ağarması yaşlılığın belirtisi iken toplumda artan süs ve gösteriş de çöküşün göstergesidir (Pîrîzâde, 2020: 37).” Yine kaynakların etkin kullanımı ve halkın hayatını zorlaştırmamayı önemseyen bir diğer tavsiyesi ise, “Mali alandaki yöneticiler, halkı zora sokan

vergileri azaltmalıdır. Her ne olursa olsun miri maldan yapılan ödemeler geciktirilmeyip senelik maaş giderlerine yetecek kadar mal temin edilmelidir (Pîrîzâde, 2020: 58).” Eserde “Savurganlıktan Kaçınma” normuna ise, “...devlet adamları israfın önüne geçmelidir (Pîrîzâde, 2020: 58). İsfraf ve savurganlık yok etme ve zarardır (Pîrîzâde, 2020: 44).” önerileri yer almaktadır. Netice itibarıyla “Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı”, “Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı” ve “Savurganlıktan Kaçınma” asırlardır mühimsenen idari ahlâk prensiplerinden olmuştur

Bir başka ilke “Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı Beyan”da bulunmamalarıdır. Buna göre, kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt ve girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanda bulunamazlar. Müellif bu prensibi, “İsabetli kararlar alabilen, tedbirli ve ihtiyat sahibi gibi görünen bazı ahmak hazine görevlileri, biz, şunu yapmasaydık bu iş olmazdı, diye övünmektedirler. Bu kimseler, akçenin olmayışını, devletin aciz olduğunu ulu orta konuştuğunda itibar kaybına sebep olmaktadır. Devleti aciz duruma düşürmemek için zorlukları her yerde konuşmamak gerekir (Pîrîzâde, 2020: 58).” tavsiyeleriyle ifade etmiştir.

“Bilgi Verme, Saydamlık, Katılımcılık” ilkesi ise, YKY anlayışının getirdiği yeniliklerdendir. Halkın bilgi edinme hakkını kullanabilmesi içinse 2003’te Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yürürlüğe girmiştir. Eserde, bu ilke ile örtüşen bir tavsiyeye rastlanılmamıştır.

Bir diğer prensip “Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu”, “kamu görevlilerinin kamu hizmetini ifa ettiği esnada sorumluluk ve yükümlülüklerinde hesap verebilirliği, yolsuzluğu önlemek maksatlı tedbirleri, etik hakkında eğitimleri” kapsamaktadır. Osmanlı Devleti’nde Divan-ı Hümayun; din, ırk, cinsiyet ayırt etmeksizin her vatandaşın şikâyetlerini iletebildiği kurumlardandı. Buraya, idare veya yöneticilerden kaynaklanan sorunlarda başvurulması bakımından hesap verebilirlik mekanizması olarak faaliyet göstermişlerdir (Alodalı ve Usta, 2017: 168-180). Nitekim bu da Türk yönetim kültüründe hesap verebilirliğin göstergesidir. Pîrîzâde’nin “Becerikli yöneticiler kötüyü iyileştirecek tedbirler alıp tedaviyi doğru yapmalıdır ki güçlü bünye zayıflamasın. Dolayısıyla idareciler gerekli olan tedbirlerin ne olduğunu da bilmelidir. Yaşlı birine ait ilacın çocuğa

verilmesi doğru olmayacaktır. Bir devletin yöneticileri, akıllı, becerikli ve tedbirli olmalıdır (Pîrîzâde, 2020: 33). Yöneticiler, halkı korkutanlar söz konusu olduğunda etraflıca araştırıp durumu düzelterek düşmanlıklar gidermelidir (Pîrîzâde, 2020: 52).” önerileri yönetim ahlâkına sahip itidalli idarecilerin önemini ortaya koymaktadır. nitekim bu ilke, eserde, “becerikli yöneticiler aracılığıyla gerekli tedbirlerin alınması” şeklinde yer almaktadır.

YKY’nin yeni kazanımlarında birisi de “Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler”dir. Buna göre, hem eski kamu görevlilerinin hizmetten ayrıcalıklı olarak yararlanmamasını hem de görevi sona eren personelin, süresi saklı kalmak şartıyla, önceki görev yeriyle bağlantılı herhangi bir yerde çalışamayacağı düzenlenmiştir. Bir diğer yenilik ise “Mal Bildiriminde Bulunma” prensibidir. Sonuç itibarıyla mevzu bahis etik davranış ilkeleri ile Beş Tarz-ı Siyaset eserindeki yönetim ahlâki ilkelerinin ne kadar benzeştiğini ortaya koymak amacıyla yapılan mukayesede, YKY’deki 18 etik prensipten 14’ü eserde karşılık bulmakta olup bugünkü ilkelerle %77,3 oranında uyum göstermektedir. Buradan da Beş Tarz-ı Siyaset eserinin günümüzde önemini koruduğu anlaşılmaktadır.

Geriye kalan hususlardan ilki, “Yetkili makamlara bildirim”dir. Bu husus incelenen eserde somut olarak bulunmamakla birlikte, Osmanlı’da da gayriahlâki bir davranışı kamu görevlileri de yetkili makama bildirebilmekteydi. Örneğin XVII. yüzyıl şikâyet defterlerinden edinilen bilgiye göre, Divan-ı Hümayun’a yapılan 132 şikâyetin %47,72’si taşra görevlilerine; %41,66’sı reayaya aittir (Taş, 2007: 191-193). Ancak çalışmamızda mezkur siyasetname ile YKY’deki idari etik mukayesesi yapıldığı için yetkili makamlara bildirme ilkesi boş bırakılmıştır.

Bir diğer ilke, “Bilgi verme, saydamlık, katılımcılık”tır. Bu prensip, YKY anlayışının getirdiği yeniliklerden biridir. Halkın bilgi edinme hakkını kullanabilmesi içinse 2003’te Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yürürlüğe girmiştir. YKY ile ortaya çıkan şeffaflık, özellikle yolsuzlukları önlemek için ön plandadır (Sayan, 2020: 165). İdare bunu, raporlarını açıkça vatandaşla paylaşarak yapmaktadır. Osmanlı’daki adaletnâmelerin amacı da yolsuzlukların önüne geçilmesi olduğu için, Osmanlı’nın o dönem şartlarında, bir yönüyle şeffaflığı sağlamaya yönelik olduğu düşünülebilir.

İdare veya yöneticilerden kaynaklanan sorunlarda reayanın şikayet yoluna başvurulabilmesi de hesap verebilirlik mekanizması olarak değerlendirilmektedir (Alodalı ve Usta, 2017: 168-180). Dolayısıyla kamunun hizmetinde sürekliliği sağlama amacı taşıyan mekanizmalardan hesap verebilirlik ve şeffaflığın, o dönemin şartlarında sağlanmaya çalışıldığından söz edilebilir. Ancak mevzu bahis eserde buna yönelik bir tavsiye ile karşılaşılmamıştır.

“Eski kamu görevlileriyle ilişkiler” prensibi de eserde tespit edilememiştir. Buna göre, YKY’de “hem eski kamu görevlilerinin hizmetten ayrıcalıklı olarak yararlanmamasını hem de görevi sona eren personelin, süresi saklı kalmak şartıyla, önceki görev yeriyle bağlantılı herhangi bir yerde çalışamayacağı” düzenlenmiştir.

“Mal bildiriminde bulunma” ilkesine karşılık gelecek bir öneriyle de karşılaşılmamıştır. YKY’nin yeniliklerinden sayılan 1990 yılında yürürlüğe girmiş olan 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu gereği, kamu görevlileri, eşleri, velayetindeki çocukları yetkili makamlara mal bildiriminde bulunurlar. Ayrıca eserle mukayesede uyumlu olduğu tespit edilen “Nezaket ve saygı” ilkesinde yer alan açıklamadaki, kamu görevlisinin yetkisi dışındaki konunun yetkiliye bildirilmesi mevzusu eserde yer almamaktadır. Bunun haricinde uyumludur.

İncelenen eserle günümüz idari etik karşılaştırmasında bir diğer kriter ise, yaptırım veya çözüm önerileri ile zamanaşımıdır. Eserde zamanaşımı süresiyle ilgili bir değerlendirmeye karşılaşılmamıştır. Pîrîzâde için yaptırım değil de çözüm önerileri ağır basmaktadır. Günümüzde ise, etik ilkelere aykırı davranışlar olduğu tarihten itibaren Kurul’a başvuru, 2 yıl içinde yapılmalıdır. YKY’de yaptırım 5176 Sayılı Kanun’da veya Yönetmelik’te düzenlenmemiştir. Bununla birlikte Osmanlı’da kamudaki gayriahlâkilik için yaptırım öngörülmektedir. Caydırıcılık bakımından bu durumun daha etkili olacağı değerlendirilmektedir. Örneğin, kural olarak ehl-i ilme siyaseten katl (idam) cezası uygulamayan Osmanlı yönetimi, konu idari etiğe geldiğinde bunun cezasız kalmayacağını çeşitli vesilelerle ilan etmiştir. Nitekim bir adaletnamede kadınların görevdeyken etik dışı karar ve davranışlarında “dibekte dövülüp helak edileceği” tehdidi yer almaktadır (Ortaylı, 2008: 262). Bu metaforik ifadenin ehl-i ilimden oldukları için kadının kanı dökülemese bile, bu tür bir

davranışının mutlak surette cezalandırılacağını vurgulamak için kullanıldığı açıktır. Nitekim gayriahlâki tutum ve davranışlar hiçbir şekilde affedilmemiştir. Oysaki YKY çerçevesinde etik dışı uygulamaların etkin bir yaptırımını ayrıca düzenlenmediği gibi Kamu Görevlileri Kurul'u kararlarının Resmî Gazete'de yayınlanması uygulamasının Anayasa Mahkemesi Kararı sonrası kaldırılması, Kurulu adeta etik ihlalin tespiti makamına düşürmüş ve bir yönüyle manevi yaptırımının da önüne geçilmiştir.

SONUÇ

Günümüz kamu yönetiminde olduğu gibi Osmanlı'da da yöneticiler tarafından etik ilkelerin ihlâli durumunda, reayanın doğrudan şikâyet hakkı bulunmaktaydı. Osmanlı Devleti'nde Divan-ı Hümayun, Şeyhülislamlık ve Kadılık makamları; din, ırk, cinsiyet ayırt etmeksizin her vatandaşın şikâyetlerini iletebildiği kurumlardı (Alodalı ve Usta, 2017: 168-180). Günümüzde buna benzeyen müesseseler arasında Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu sayılabilir.

Kadim idare ahlâkının, günümüz kamu yönetiminde, yönetsel etik şeklinde normlaştığı görülmektedir. Nitekim YKY'deki 18 etik prensipten 14'ü incelediğimiz eserde karşılık bulmaktadır. Bu tespit, %77,3 oranında uyum demektir. Dolayısıyla Beş Tarz-ı Siyaset, günümüz kamu yönetiminde dikkate alınabilecek niteliktedir.

YKY ile Osmanlı'nın idaresi arasında, zamana ve şartlara bağlı tabii farklılıklar bulunmasına karşın mevzu bahis siyasetnamedeki idari etiğe dair tavsiyelerle YKY'deki etik ilkeler arasında büyük, keskin bir farklarla karşılaşılmasıdır. Küreselleşmeyle birlikte toplum ve talepleri değişerek devam etmektedir. Ancak yenileşme hareketleri, her şeyi kökten silip yeni baştan yapamaz. Bu bakımdan yönetim konusundaki revizeler, nereden geldiği sorgulanarak tarihi bir analize muhtaçtır (Okçu, 2013: 3). Zira İbn Haldun'un da dediği gibi, "Geçmişler geleceğe, suyun suya benzemesinden daha ziyade birbirlerine benzerler" (Mukaddime I, 1997: 20). Bu durum Beş Tarz-ı Siyaset eserinde geçen ahlâki ilkelerin YKY'deki kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış prensiplerinin, birçoğuna karşılık gelmesiyle somut şekilde görülmektedir. Dolayısıyla idari etik ilkelerinin yalnız bugün için değil, geçmiş kültürler bakımından da evrensel niteliğe sahip olduğu açıktır. Bu değerler, kadim Türk devlet geleneğinde ziyadesiyle mündemiçtir.

KAYNAKÇA

Akarsu, M. (2018). Hz. Ömer Döneminde Yönetim ve Yöneticilerin Uygulamalarından Kesitler. *İslam Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 4(4), 63-93.

Akçakaya, M. (2018). Türk İslam Tarihinde Yönetim Uygulamaları. Ankara: Gazi Kitabevi.

Akçay, H. (2021). Yönetik, Yönetim ve Ahlâk Meselesi. Ankara: İksad Yayınevi.

Aksoy, A. (2019). Yönetim Ahlâkı Bağlamında Osmanlı Siyasetnamelerinin İncelenmesi. Sakarya: Sakarya Üniversitesi.

Albayrak, H. (2021). Kamu Görevlileri ve Etik İlkeler: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. *Malatya Turgut Özal Üniversitesi İşletme ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2(2), 234-247.

Alodalı, M. F., & Usta, S. (2017). Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-ı Mezalim ve Kamu Denetçiliği Kurumu. *Strategic Public Management Journal*, 168-184.

Altun, M., Sayer, A., & Barutçu, A. (2013). Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Kamuda Görülen Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluklar. *Sayıştay Dergisi* (91), 33-55.

Anayasa Mahkemesi Kararı. (2010, Mayıs 18). Resmî Gazete S. 27585. Mart 11, 2023 tarihinde alındı

Aristoteles. (2014). Nikomakhos' a Etik. (F. Akderin, Çev.) İstanbul: Akderin.

Ateş, H. (2018). Kamu Yönetiminde Ahlak. *Türkiye İktisadî Girişim ve İş Ahlakı Derneği (İGİAD)*, 260-292.

Aydın, A. H., & Çamur, Ö. (2019). Nitelikli Kamu Görevlisi Yetiştirme: Ahlak Eksenli. Yönetim ve Ekonomi, 26(3), 711-726.

Aydın, Y., & Barutçu, A. (2015). Etik Dışı Davranışları Önleme Mekanizması Olarak Yaptırımlar ve Kamu Görevlileri Etik Kurul Kararlarının Yayımlanması. *Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(2), 159-174.

Birdişli, F. (2010). Klasik Dönem Osmanlı Kaynaklarında Devlet Sorunları ve Çözüm Yolları. Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın "Nesayih'ül Vüzera Ve'l-Ümera/Devlet Adamına Öğütler" Kitabının İçerik Çözümlemesi. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 1(1), 23-42.

Bulut, Y. (2020). Devlet Yönetiminde İyi Yönetim Anlayış ve İlkeleri: Siyasetnameler Üzerinden Bir İnceleme. Konya: Çizgi Kitabevi.

Defterdar, S. M. (2021). Devlet Adamlarına Nasihatler (Nasâyihi'l-Vüzerâ). (G. Kırpık, Y. Aydemir, Dü, & H. R. Uğural, Çev.) Ankara: Hece Yayınları.

Denek, S. (2022). Yeni Kamu Yönetimi Sonrası Türk Kamu Yönetiminde Arayışlar. Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi.

Diyanet İşleri Başkanlığı. (tarih yok). Âl-i İmrân Suresi - 110 . Ayet . Ocak 11, 2023 tarihinde alındı

Diyanet İşleri Başkanlığı. (tarih yok). A'râf Suresi 31 . Ayet. Mart 23, 2023 tarihinde alındı

Diyanet İşleri Başkanlığı. (tarih yok). İsrâ Suresi, 53. Ayet. Mart 01, 2022 tarihinde alındı

Diyanet İşleri Başkanlığı. (tarih yok). Nisâ Suresi 58. Ayet. Mart 01, 2022 tarihinde alındı

Eken, M., & Tuzcuoğlu, F. (2005). Kötü Yönetimi Tedavi Etmek. M. L. Şen, Ö. Köseoğlu, H. Biricikoğlu, & F. Yurttaş (Dü.), Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu-2 içinde (s. 3-419). Sakarya: Sakarya Üniversitesi. Aralık <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/tammetin.htm>, 2022 tarihinde alındı

Erdem, H. (2005). Mârifetnâme'ye Göre Erzurumlu İbrahim Hakkı'nın Düşünce Dünyasından Bazı Görünümler. *Necmettin Erbakan Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 19(19), 7-16.

Erdemir, A. D. (1989). Türk Diyanet Vakfı (TDV) İslam Ansiklopedisi. Ocak 3, 2023 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi. adresinden alındı

Eryılmaz, B. (2021). Kamu Yönetimi. *Kocaeli: Umuttepe Yayınları*.

Eryılmaz, B., & Biricikoğlu, H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.

Etik Kurulu. (2016). K. S. 2016/37, K. T. 15.03.2016. Etik İhlal Kararları.

Etik Kurulu. (2020). 2019-53 İlke Kararı. Mart 17, 2023 tarihinde T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu. adresinden alındı

Etik Kurulu. (2023). 2022 Faaliyet Raporu. Faaliyet Raporu, Ankara. Mart 13, 2023 tarihinde alındı

Hakverdioğlu, M. (2019). Sâhib Mehmed Efendi'nin Bir Tarih Manzumesinde Lâle Devri İran Savaşları. *Eski Türk Edebiyatı Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 773-786.

Haldun, İ. (1997). Mukaddime I. İstanbul: Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları.

Korkmaz, İ. (tarih yok). Mecelle Genel Hükümler (İlk 100 Madde) ve Tam Metin., (s. 1-327).

Korkusuz, M. H. (2010). 1980 Sonrası Milliyetçilik Akımlarının İbn-i Haldun'un Asabiye Modeli Bağlamında Değerlendirilmesi. İstanbul: Marmara Üniversitesi.

Korkut, M. (2010). Avrupa Birliği Etik Anlayışının Türk Kamu Yönetimi'ne Yansımaları. Edirne: Trakya Üniversitesi.

Köse, S. (2005). Pîrîzâde Mehmed Sâhib Efendi'nin (1082-1162/1674-1749) Hâmid El-İmâdî'nin (1103-1117/1692-1758) "el-Lum'a Fî Ahvâlî'l-Mut'a" Adlı Risâlesine Yazdığı Tekmile. *İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi* (5), 421-432.

Mumcu, A. (1963). Osmanlı Devleti'nde Siyaseten Katl . Ankara: Ajans-Türk Matbaası.

Mücevher, M. H. (2021). Yönetimde Ahlak ve Maneviyata Yönelik Bir Öneri. *Pamukkale Üniversitesi İşletme Araştırmaları Dergisi*, 82-100.

OECD. (2000). 1998 Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct. Ekim 10, 2022 tarihinde Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. adresinden alındı

Okçu, M. (2013). Başka Bir Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 46(1), 1-28.

Ombudsmanlık. (2019, Kasım). İyi Yönetim İlkeleri Rehberi. Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara.

Ortaylı, İ. (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. Ankara: Cedit Neşriyat.

Örselli, E. (2010). Türkiye’de Toplumsal ve Yönetimsel Etik Değerler İle İkilemler: Uygulamalı Bir Araştırma. Konya: Selçuk Üniversitesi.

Özcan, T. (2005). Pîrîzâde Mehmed Sâhib Efendi. Aralık 31, 2022 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi. adresinden alındı

Özülke, F. (2015, Kasım 05). Yönetimden Yönetişime Kavramsal Bir Değişim Yolculuğu. Mart 05, 2022 tarihinde alındı

Pîrîzâde, M. S. (2020). Beş Tarz-ı Siyaset. (H. Çiftçi, Çev.) İstanbul: Büyüyenay Yayınları.

Sayan, İ. Ö. (2020). Etik ve Kamu Etiği: Eleştirel Bir Bakış. *Sosyal ve Beşeri Bilimleri Dergisi*, 12(2), 147-174.

Süreyya, M. (1996). Sicill-i Osmanî V. Cilt. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Şen, M. L. (2019). Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Bağışlar. *Enderun Dergisi*, 3(2), 98-108.

Taş, H. (2007). Osmanlı’da "Şikayet Hakkı"nın Kullanımı Üzerine Düşünceler. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 2(3), 186-204.

TDK (2023). Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 27.11.2023)

Topal, M. (2004). Pîrî-zâde Memed Sâhib Hayatı Edebi Kişiliği, Eserleri ve Divanı’nın Tenkitli Metni. Elazığ: Fırat Üniversitesi.

Tritton, A. S. (2012). İnsan, Nefs, Ruh, Akıl. (Z. Erginli, Dü.) *Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 1(1), 289-298.

Uğur, H. (2008). 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’na Eleştirel Bir Bakış ve Çözüm Önerileri. *TBB Dergisi* (76), 289-320.

Yülek, M. (2015, Eylül 28). Yusuf Has Hacib’ten Nizamülmülk’e Türk yönetim Tarzı. Şubat 20, 2023 tarihinde alındı



Araştırma Makalesi / Research Article

ÇOCUKLARIN KORUNMASI İÇİN BÜTÜNLEŞİK YÖNETİM İHTİYACI VE MÜLKİ İDARENİN ROLÜ ¹Nuray Ertürk KESKİN²Cuma YILDIRIM³**ÖZ**

Bu çalışma, çocuk suçluluğuna neden olan faktörleri belirlemek ve bu yönde önleyici politika önerileri geliştirmek amacıyla Mayıs-Ekim 2023 döneminde Samsun'un Selahiye Mahallesinde yürütülen saha araştırmasına dayanmaktadır. Yüksek bir çocuk nüfusuna sahip olan Türkiye, çocukların iyi olma halinin sağlanması, çocukların ve gençlerin donanımlı ve üreten nesiller olarak hayata atılmalarının desteklenmesine yönelik politikalara öncelik vermektedir. Etkin ekonomi politikalarıyla huzurlu bir topluma yönelik sosyal politikaların bir arada yürütülmesi hedefini benimseyen Türkiye'nin kalkınma perspektifinde çocuklar özel politika gerektiren toplumsal kesimler arasında sayılmıştır. Araştırma, odak grup görüşmeleri ve bireysel görüşmeler yoluyla yürütülmüş, katılımcılar amaçlı örneklem tekniğine göre belirlenmiştir. İlk odak grup görüşmesi aynı bölgede görev yapan mahalle muhtarlarıyla, ikinci odak grup görüşmesi İlkadım Sosyal Hizmet Merkezi yöneticileri ve uzmanlarıyla gerçekleştirilmiştir. Mülakat aşamasında ise Selahiye Mahallesinde bulunan ilkökul ve ortaokul müdürleri, ilgili okulların rehberlik öğretmenleri ve din görevlileriyle görüşülmüştür. Çocukların korunması, meselenin çok boyutlu yapısı nedeniyle bütünlük bir yönetim sistemini zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede ihtiyaç duyulan bütünlük yönetimin hayata geçirilebilmesi için mülki idare teşkilatı, "yönlendirme", "koordinasyon" ve "denetim" işlevleriyle, kritik öneme sahiptir.

Anahtar Kelimeler: Çocuk, Çocuk Suçluluğu, Çocukların Korunması, Mülki İdare, Bütünlük Yönetim.

¹ Bu makale, Ondokuz Mayıs Üniversitesi BAPKOB tarafından desteklenen PYO.IKT.1908.23.003 numaralı "Selahiye Mahallesinde Çocuk Suçluluğunun Nedenleri ve Çözüm Yolları" başlıklı araştırma projesine dayanmaktadır.

² Prof. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, nekeskin@omu.edu.tr, 0000-0001-6027-5047

³ Dr. Öğr. Üyesi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, cumayildirim@omu.edu.tr, 0000-0002-3504-8771

THE NEED FOR INTEGRATED ADMINISTRATION FOR CHILD PROTECTION AND THE ROLE OF PROVINCIAL ADMINISTRATION

ABSTRACT

This study is based on the field research conducted in the Selahiye District of Samsun between May-October 2023 in order to determine the factors that cause juvenile delinquency and to develop policy recommendations. Türkiye, which has a high population of children, prioritizes policies aimed at ensuring the well-being of children and supporting children and young people to start life as well-equipped and productive generations. In the development perspective of Türkiye, which adopts the goal of carrying out effective economic policies, and social policies for a peaceful society together, children are counted among the social segments that require special policies. The research was conducted through focus group interviews and individual interviews, and the participants were determined according to the purposive sampling technique. The first focus group interview was held with neighborhood headmen working in the same region and the second focus group interview was held with İlkadım Social Service Center administrators and experts. During the interview phase, primary and secondary school principals, guidance teachers and religious officials of the relevant schools in Selahiye District were interviewed. Protection of children requires an integrated administration system due to the multidimensional nature of the issue. In this context, the provincial administration organization is of critical importance with its "directing", "coordinating" and "controlling" functions in order to implement the integrated administration needed.

Keywords: Child, Juvenile Delinquency, Child Protection, Provincial Administration, Integrated Administration.

GİRİŞ

Bu çalışma, çocuk suçluluğuna neden olan faktörleri belirlemek ve bu yönde önleyici politika önerileri geliştirmek amacıyla Mayıs-Ekim 2023 döneminde Samsun'un İlkadım İlçesine bağlı Selahiye Mahallesinde yürütülen saha araştırmasına dayanmaktadır. Samsun'un en eski yerleşim yerlerinden biri olan Selahiye Mahallesi, daha çok dar gelirli ailelerin ve göçmenlerin yaşadığı bir bölgedir. Yapılan görüşmelerde mahallenin kentsel dönüşüme ihtiyacı bulunan bir konut ve yerleşim düzenine sahip olmasıyla suç oranları arasında doğrudan ilişki olduğuna dikkat çekilmiştir. Mahallenin yapısı nedeniyle saklanma ve gizlenmenin kolay olduğu, suça karışan ya da suça eğilimli kişilerin yaşamak için tercih ettiği bir bölge olduğu belirtilmiştir. Araştırma, odak grup görüşmeleri ve bireysel mülakatlar yoluyla yürütülmüş, katılımcılar amaçlı örnekleme tekniğine göre belirlenmiştir. Odak grup görüşmeleri ve mülakatlarda yöneltilecek sorular saha araştırmasında görülecek olan kişilerle yapılan ön değerlendirme toplantılarında belirlenmiştir. İlk odak grup görüşmesi Selahiye, Kökçüoğlu ve Unkapanı mahallelerinin muhtarlarıyla, ikinci odak grup görüşmesi İlkadım Sosyal Hizmet Merkezi yöneticileri ve uzmanlarıyla gerçekleştirilmiştir. Mülakat aşamasında ise mahallede bulunan ilkokul ve ortaokul müdürleri, ilgili okulların rehberlik öğretmenleri ve din görevlileriyle görüşülmüştür.

Günümüzde çocuk haklarının korunması ve çocuklara yönelik politikaların geliştirilmesi kamu hizmeti kapsamında tüm ülkelerin öncelikli gündem maddelerinden biridir. Geleceğin inşası ve sağlıklı nesiller yetiştirilmesi, tüm toplumlar için kritik bir öneme sahiptir. Sürdürülebilir kalkınma ve kapsayıcı büyüme, etkin ekonomi politikalarıyla huzurlu bir topluma yönelik sosyal politikaların bir arada ve eşgüdüm halinde yürütülmesiyle mümkündür. Bu kapsamda çocuklar, toplumun özel politika gerektiren kesimlerinden biridir. Ülkemizin çocuk nüfusu bakımından sahip olduğu potansiyelinin en iyi şekilde değerlendirilmesi ve avantaja dönüştürülmesi için erken çocukluk döneminden başlayarak etkin çocuk politikalarının geliştirilmesi ve bu politikaların hassasiyetle yürütülmesi önem taşımaktadır (Bülbül ve Doğan, 2016; Muş, 2016; Demir ve Bademci 2016; Kayma ve Gökler, 2021; Çabuk, 2022). Yüksek bir çocuk nüfusuna sahip olan ülkemiz, çocukların iyi olma halinin sağlanması ve onların donanımlı ve üreten nesiller olarak hayata atılmalarının desteklenmesine yönelik politikalarla

ihtiyaç duymaktadır (Altunbaş, 2014; Bağış, 2019; Akbaş vd., 2020; Arıkan, 2022). Bu çerçevede çocuk suçluluğuna neden olan faktörlerin önlenmesi, çocukların korunmasına yönelik politikaların geliştirilmesi ve etkin bir şekilde uygulanmasında bütünlük bir yönetim yaklaşımının elzem olduğu görülmektedir.

Bu çalışmada çocuk suçluluğuna ilişkin literatür ve istatistiki verilerle sahada gerçekleştirilen odak grup görüşmeleri ve bireysel görüşmeler sırasında dile getirilen tespit ve öneriler birlikte değerlendirilmiştir.

1. ÇOCUK SUÇLULUĞU LİTERATÜRÜ

KLiteratürdeki çalışmalar suç tanımları, türleri ve suç kuramları, kentleşme ve suç olgusu arasındaki ilişki, çocuk suçluluğunun ortaya çıkışı, çocuk suçluluğuna yönelik ulusal ve uluslararası kanunlar, durum tespitleri ve politika önerileri ile kurgulanmıştır. Çocuk suçlularla gerçekleştirilen anketler veya derinlemesine mülakatlar yoluyla yürütülen çalışmalar da mevcuttur. İl Emniyet Müdürlüğü Çocuk Şubeye veya diğer güvenlik kurumlarına gelen/getirilen çocuklar hakkında doldurulan formların istatistiksel çözümlemesi üzerinden yürütülen bir çalışmada 1399 adet form analiz edilmiştir. Bir başka çalışmada ise 547 adet suç evrakı çözümlenmiştir. Mahkemeler kapsamında yapılan çalışmalarda, karara bağlanan dava dosyaları analiz edilmiş, bazı çalışmalarda Denetimli Serbestlik İl Müdürlüğünden alınan istatistiki veriler incelenmiştir. Kimi çalışmalarda ise savcılar, çocuk dernekleri yetkilileri, sosyal hizmet uzmanları, okul müdürleri, polis ve jandarma yetkilileri ya da aileler ile derinlemesine mülakat yapılmıştır. Bu konuyla ilgili çalışmalarda çocuk suçluluğu istatistiklerinin büyük ölçüde Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) aracılığıyla toplandığı görülmektedir.

Çocuk suçluluğunun nedenleri arasında mevcut çalışmalarda ulaşılan ortak sonuçları; aile ilgisizliği, ailenin ekonomik durumu, kentlere göç, arkadaş grubunun etkisi, ailede alkol ve madde kullanan bireylerin varlığı, çocuk özelinde tekrar eden başarısızlık ve reddedilme durumları, ailenin çocuğu istismarı, bölünmüş ve parçalanmış aile durumları ile özetlemek mümkündür.

Ulusal Tez Merkezi'nde çocuk suçluluğu üzerine yürütülen 81 lisansüstü çalışmanın 6'sı doktora düzeyinde, 75'i ise yüksek lisans düzeyindedir. Alan araştırması tekniğiyle yürütülen çalışmalar Kayseri, İstanbul, Malatya, Antalya, Bursa, Çankaya, Erzurum, Gaziantep, Adıyaman, Samsun, Diyarbakır, Bitlis, Isparta, Tekirdağ illeri ve Elâzığ İslahevi, Ankara İslahevi, Ankara Ceza Mahkemeleri, Ankara

Çocuk ve Gençlik Kapalı Ceza İnfaz Kurumu, Edirne Ceza Mahkemeleri kurumları özelinde gerçekleştirilmiştir. Doktora düzeyinde gerçekleştirilen çalışmalar kamu politikası analizi, sosyolojik ve hukuki tahlil ile yürütülmüştür. Çalışmaların bir bölümü ise okul güvenliği kavramı ekseninde okul polisi uygulamasına odaklanmaktadır.

1.1.Okul Polisi Uygulaması

2001 yılında kurulan Çocuk Şube Müdürlüğü'nün Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinden yasal dayanağını alan okul polisi uygulaması; günümüze kadar farklı proje ve protokollerle uygulanmıştır. Okul polisi uygulamasının ülke geneline yayılmasını sağlayan "Okullarda Güvenli Ortamın Sağlanmasına Yönelik Koruyucu ve Önleyici Tedbirlerin Arttırılmasına İlişkin İşbirliği Protokolü" ise 20 Eylül 2007 yılında imzalanmıştır. Söz konusu protokol, Millî Eğitim Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı arasında imzalanmıştır. Protokol; 2006-2011 yılları arasında "Eğitim Ortamında Şiddetin Önlenmesi ve Azaltılması Eylem Planı", Çocukları Koruma Kanunu ve okullarda şiddetin önlenmesine yönelik meclis komisyon çalışmalarının değerlendirilmesi sonucunda düzenlenmiştir. Protokolün uygulama esaslarını düzenleyen "Okullarda Güvenli Eğitim Ortamlarının Sağlanması" isimli genelge ise 26 Temmuz 2007 tarihinde valiliklere iletilmiştir. 2009 yılında "Toplum Destekli Polislik Hizmeti" kapsamında "Polis Abla, Polis Ağabey" isimli projeye pilot bölge olarak seçilen Antalya'da hayata geçirilmiş ve daha sonra farklı illerde de İl Emniyet Müdürlüğü ve İl Milli Eğitim Müdürlüğü iş birliğiyle uygulanmaya devam etmiştir. Söz konusu projede her okula bir kadın ve bir erkek polis görevlendirilmiş, okulların rehber öğretmenleriyle polisler arasında koordinasyon sağlanarak öğrencilere ulaşılmıştır.

Okul polisi uygulamasını konu alan Okul Güvenliği Sorununa Farklı Bir Yaklaşım: Okul Polisi Uygulaması başlıklı yüksek lisans tezinde yazar, okul müdürleri ve okul polislerinin söz konusu uygulamaya yönelik görüşlerini incelemiştir (Ayar, 2010). Çalışmada okul müdürlerinin okul polisi uygulamasını verimli buldukları; okul polislerinin okul müdürleri ve rehber öğretmenlerle iletişim halinde olmaları nedeniyle okul öğretmenlerinin okul polisleriyle irtibat halinde olmadıklarından dolayı çoğu öğretmenin okullarında okul polisinin olduğunu bilmedikleri, okul polisi uygulamasının okullarında uygulandığını bilen öğretmenlerin durumdan memnun oldukları tespit edilmiştir. Çalışmada okul polisleriyle gerçekleştirilen mülakatlar sonucunda ise velilerin de uygulamayı destekledikleri anlaşılmıştır. Okul kapılarının önünde bekleyen ve rahatsızlık veren şahısları uzaklaştırmaları,

okula zararlı madde girişini önlemeleri, okul çevresinde öğrenci kavgalarını ve çeteleşmeyi engellemeleri, taciz vakalarıyla mücadele etmeleri nedeniyle okul polisi uygulaması bu çalışmada olumlu olarak değerlendirilmiştir. Mülakat yapılan 10 okul müdürünün 9'u ve 7 polisin hepsi, okul polislerinin olmaması durumunda şiddet olaylarının yüzde 90 oranında artacağını ifade etmişlerdir. Sorunlu öğrenciler dışında tüm öğrencilerin okul polisi uygulamasından memnun olduğu ise bir diğer araştırma bulgusudur. Çalışmada ayrıca okul polislerinin okullarda uyuşturucu, sigara, alkol vb. maddelerin kullanımına yönelik sıklıkla eğitim seminerleri düzenledikleri, okula gidiş-geliş sürecinde öğrencilerin karşılaşılabilecekleri potansiyel sorunlar hakkında bilgilendirme faaliyetleri gerçekleştirdikleri, bazı polis memurlarının kişisel çalışmalarıyla ihtiyaç sahibi öğrencilere yardım ettikleri de belirtilmiştir.

Okul polisi uygulamasıyla ilgili olan bir diğer çalışmada ise Bursa'daki devlet liseleri yöneticilerinin okulda yaşanan şiddet olayları bağlamında alınan önlemler ve izlenecek stratejilere ilişkin görüşleri araştırılmıştır (Değirmendere, 2021). Çalışmada okullarda yaşanan şiddet olaylarının çözümüne yönelik %6,15 oranında okul polisinin etkili olduğu bulgusu yer almaktadır. (100 birim üzerinden etkinin ölçüldüğü çalışmada ailenin etkisi ise %20,77'dir.) Okul polisine atıfta bulunan başka bir çalışmada ise söz konusu uygulama işlevsiz olarak değerlendirilmiş, kalabalık ve riskli okullarda güvenlik görevlilerinin görevlendirilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Çalışma, Uşak il merkezindeki 390 öğretmen ve 80 okul yöneticisi ile anket aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Okullardaki şiddet, çeteleşme ve istenmeyen davranışların önlenmesi için küçük kapasiteli mahalle okulları önerilmiştir (Şabano, 2023).

Okulda zorbalık ve şiddet konulu bir çalışmada öğrencilerin ilk olarak ebeveynlerine, daha sonra öğretmenlerine, en son olarak da polisleri güvendikleri tespit edilmiştir (Hoşgörür, 2017). Çalışma Muğla merkez ilçeye bağlı ilkokul, ortaokul ve lisede görev yapan 33 okul müdürü ile yarı yapılandırılmış soru formu ve anket aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Çalışmada 7. sınıf ilköğretim okulu öğrencileri öğretmenlerine %79 oranında güvendiği, polise ise %9 oranında güvendiği bulunmuştur. Ek olarak 10. sınıf orta öğretim öğrencileri öğretmenlerine %67.2 oranında güvendiği, polise ise %6 oranında güvendikleri tespit edilmiştir. Bu bulgulardan hareketle çalışmada okul polisi uygulamasının şiddeti önleme konusunda işlevsiz olduğu iddia edilmiştir. Başka bir çalışmada okul çevresinde polis devriyelerinin şiddeti önlemede geçici etkiye sahip olduğu dolayısıyla kalıcı bir çözüm sağlayamadığına değinilmiştir (Yavuzer, 2011).

Okul polisi uygulamasına yönelik düzenlenen “Güvenli Okul, Güvenlik Gelecek” projesi ise İçişleri Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ortaklığında 2018 yılında hayata geçirilmiştir (icisleri.gov.tr). 81 ildeki 22.773 okulda, 5.329 polis, 1.506 jandarma, 20.000 özel güvenlik olmak üzere toplam 26.835 güvenlik personeli proje kapsamında görevlendirilmiş ve 1.762 okulda güvenlik kamerası sistemi kurulmuştur. Ayrıca Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından konuyla ilgili bir rehber hazırlanmıştır (orgm.meb.gov.tr).

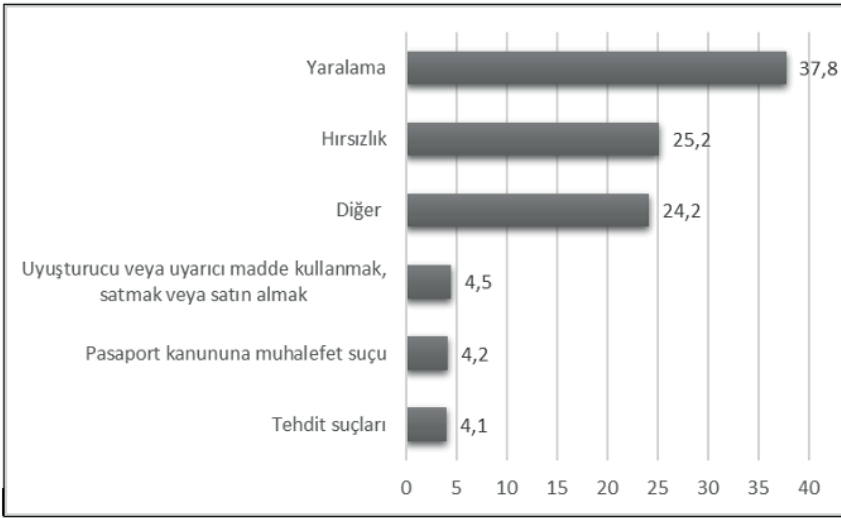
1.2. İstatistiklerle Çocuk Suçluluğu

Güvenlik Birimine Gelen veya Getirilen Çocuk İstatistikleri, polise ve jandarmaya bağlı güvenlik birimlerince yıllık olarak derlenmekte ve TÜİK tarafından yayımlanmaktadır. Suç, Adalet ve Seçim İstatistikleri kapsamında yürütülmekte olan kolluk istatistikleri Resmi İstatistik Programı 2022-2026 kapsamında İçişleri Bakanlığına devredilmiş olup TÜİK tarafından istatistik üretilmesine ilişkin ilgili kurum faaliyetleri takip edilmektedir: “Emniyet Genel Müdürlüğü idari kayıtlarının veri güncelleme ve yeniden yapılandırma çalışmaları devam ettiği gerekçesi ile 2009 yılından beri düzenli istatistik üretilmemekte, uluslararası bilgi talepleri için kısmi istatistikler üretilbilmektedir. Güvenlik Birimine Gelen veya Getirilen Çocuk İstatistiklerinin, gerekli çalışmaların tamamlanmasına müteakip haber bülteni olarak İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanması planlanmaktadır. İçişleri Bakanlığı ile kolluk istatistiklerinin üretilmesi amacıyla ortak faaliyetlerin yürütülmesi planlanmaktadır. Bu faaliyetler kapsamında olay, suç, fail, mağdur istatistiki birimlerinin tanımlanarak bunlara ilişkin değişkenlerin mevcudiyeti ve yapısı ile ihtiyaç duyulan değişkenlerin tespitine ve sayım birimlerinin belirlenmesine yönelik çalışmaların gerçekleştirilmesi de planlanmaktadır. Suç Mağduriyeti Araştırması projesi kapsamında suç türü, mağdur, fail ve adli birimlere güven algısı göstergelerinin pilot anket için hesaplanması hedeflenmektedir” (data.tuik.gov.tr).

Bu kapsamda TÜİK, Türkiye genelini içerecek düzeyde Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı idari kayıtlarını esas alarak Ağustos 2023’te “Güvenlik Birimine Gelen veya Getirilen Çocuk İstatistikleri” 2022 yılı verilerini yayımlamıştır. Bu verilere göre “güvenlik birimlerine gelen veya getirilen çocukların karıştığı olay sayısı 2022 yılında 601 bin 754 olmuştur. Bu olaylarda çocukların 259 bin 106’sı mağdur olarak, 206 bin 853’ü suça sürüklenme sebebiyle (kanunlarda suç olarak tanımlanan bir fiili işlediği iddiasıyla), 100 bin 490’ı

bilgisine başvurma amacıyla, 16 bin 499'u kayıp (hakkında kayıp müracaatı yapıp daha sonra bulunan) olması sebebiyle, 12 bin 684'ü kabahat işlediği iddiasıyla, 6 bin 122'si ise bu nedenlerin dışında kalan diğer nedenlerden dolayı güvenlik birimlerine gelmiş veya getirilmiştir.” Suça sürüklenen çocuklara (206 bin 853) isnat edilen suç türlerinin genellikle yaralama, hırsızlık, uyuşturucu veya uyarıcı madde kullanmak, satmak, satın almak, pasaport kanununa muhalefet ve tehdit suçlarından oluştuğu görülmektedir. Şekil 1’de suça sürüklenen çocuklara isnat edilen suçların oransal olarak dağılımına yer verilmektedir.

Şekil 1. Suça sürüklenen çocuklara isnat edilen suç türü dağılımı (%), 2022



Kaynak: (TÜİK, 2023a)

Şekil 1’e bakıldığında güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların karıştığı olayların 206 bin 853’ü suça sürüklenme nedeni ile gerçekleşmiştir. Bu çocuklara sırasıyla yaralama, hırsızlık, uyuşturucu veya uyarıcı madde kullanmak-satmak veya satın almak, pasaport kanununa muhalefet suçu, tehdit suçları isnat edilmiştir. Tablo 1’de isnat edilen suçlar, türüne ve cinsiyete göre güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların karıştığı olay sayısını göstermektedir.

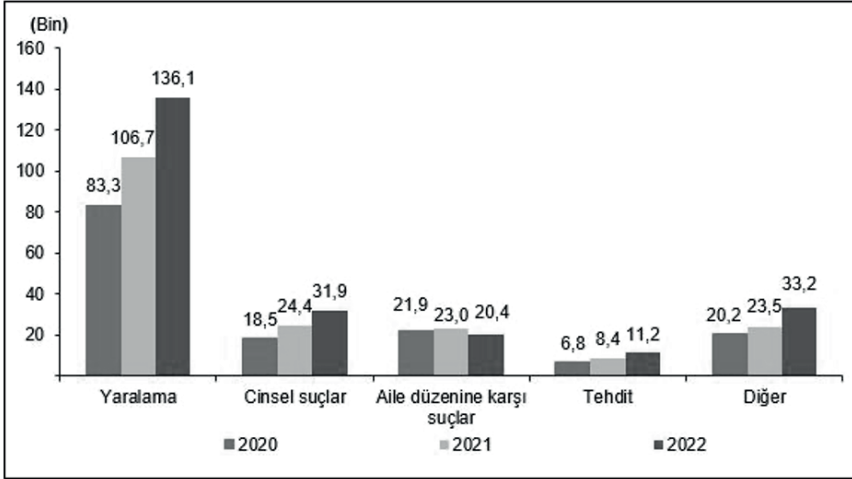
Tablo 1. İsnat edilen suç türü ve cinsiyete göre güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların karıştığı olay sayısı, (2020-2021)

İSNAT EDİLEN SUÇ TÜRÜ	2020			2021		
	TOPLAM	ERKEK	KADIN	TOPLAM	ERKEK	KADIN
Toplam	114 038	95 496	18 542	132 943	110 796	22 147
Öldürme	579	514	65	646	605	41
Yaralama	35 808	29 066	6 742	48 621	39 433	9 188
Cinsel suçlar	3 208	2 935	273	4 998	4 571	427
Tehdit	5 029	3 888	1 141	5 693	4 333	1 360
Kişiyi hürriyetinden yoksun kılma	1 810	1 295	515	2 296	1 672	624
Konut dokunulmazlığının ihlali	735	583	152	937	701	236
Hakaret	1 867	1 291	576	1 964	1 325	639
Hırsızlık	34 809	31 085	3 724	36 134	31 761	4 373
Yağma (Gasp)	2 184	2 088	96	2 418	2 318	100
Mala zarar verme	3 830	3 396	434	4 318	3 833	485
Genel ahlaka karşı suçlar	175	137	38	249	186	63
Çevreye karşı suçlar	114	109	5	80	75	5
Görevli memura mukavemet	911	804	107	844	727	117
Adliye karşı suçlar	416	246	170	475	271	204
Sahtecilik	1 746	1 597	149	1 963	1 820	143
Uyuşturucu veya uyarıcı madde kullanmak, satmak, satın almak	5 718	4 560	1 158	6 748	5 390	1 358
Toplumsal olaylar	499	427	72	683	592	91
Pasaport kanununa muhalefet	3 897	2 595	1 302	3 697	2 542	1 155
Aile düzenine karşı suçlar	1 187	851	336	1 442	1 028	414
Bilişim suçları	202	173	29	333	291	42
Dolandırıcılık	580	447	133	552	394	158
Malvarlığına karşı diğer suçlar	1 725	1 526	199	1 891	1 674	217
Kamu sağlığına karşı suçlar	1 027	815	212	709	530	179
Genel tehlike yaratan suçlar	2 984	2 858	126	3 514	3 399	115
Göçmen kaçakçılığı	2 031	1 412	619	1 181	870	311
Diğer	967	798	169	557	455	102

Kaynak: (TÜİK, 2023b)

Tablo 1’de görüldüğü üzere isnat edilen suçlar cinsiyete göre değerlendirildiğinde erkeklerin (% 70) kadınlara göre (% 30) daha fazla suça bulaştığı görülmektedir. Yine erkeklerin bütün suç türlerine göre ön sırada olduğu belirtilebilir. İsnat edilen en çok suç türleri yaralama ve hırsızlık olarak gerçekleşirken bu iki türün hem erkek hem de kadınlar için ilk sıralarda yaşandığı söylenebilir. Suça sürüklenen çocuklara isnat edilen suçların yanı sıra güvenlik birimlerine gelen veya getirilen çocukların %43,1’ini de mağdur çocuklar oluşturmuştur. Şekil 2’de suç mağduru çocukların mağduriyet nedenlerine göre karıştığı olay sayısı 2020-2022 arasında olmak üzere gösterilmektedir.

Şekil 2. Suç mağduru çocukların mağduriyet nedenlerine göre karıştığı olay sayısı, 2020-2022



Kaynak: (TÜİK, 2023a)

Güvenlik birimlerine mağdur olarak gelen çocukların %89,8'ini suç mağduru, %10,1'ini takibi gereken olay mağduru çocuklar oluşturmaktadır. Güvenlik birimlerine suç mağduru olarak gelen veya getirilen çocukların % 58,5'i yaralama, % 13,7'si cinsel suçlar, % 8,7'si aile düzenine karşı suçlar, % 4,8'i tehdit, % 14,3'ü bu nedenlerin dışında kalan diğer nedenlerden dolayı mağdur olmuştur. 2020 ile 2022 yılları arasında güvenlik birimlerine mağdur olarak gelen çocukların sayısına bakıldığında ise belirgin bir artışın olduğu görülmektedir (Şekil 2). Örneğin 2020 yılında yaralama türünde mağdur olarak güvenlik birimine 83,3 bin çocuk gelirken 2022 yılında bu sayı 136,1 bine çıkmıştır. Yine cinsel ve tehdit suçlarında da mağdur olarak güvenlik birimlerine gelen çocuk sayılarında gözle görülür bir artış olduğu belirtilebilir (Şekil 2). Mağduriyet türü ve cinsiyete göre güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların karıştığı olay sayısı ise tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2. Mağduriyet türü ve cinsiyete göre güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların karıştığı olay sayısı, (2020-2021)

MAĞDURIYET TÜRÜ	2020			2021		
	TOPLAM	ERKEK	KADIN	TOPLAM	ERKEK	KADIN
Mağdur	170 961	93 130	77 831	207 999	112 609	95 390
Suç mağduru	150 615	81 311	69 304	186 014	99 597	86 417
Öldürme	1 009	597	412	1 187	741	446
Yaralama	83 281	52 962	30 319	106 742	68 149	38 593
Cinsel suçlar	18 450	2 681	15 769	24 432	3 109	21 323
Tehdit	6 790	2 930	3 860	8 387	3 596	4 791
Kişiyi hürriyetinden yoksun kılma	4 499	851	3 648	5 512	1 125	4 387
Konut dokunulmazlığının ihlali	210	82	128	210	86	124
Hakaret	2 439	964	1 475	2 790	1 120	1 670
Hırsızlık	3 138	2 330	808	3 437	2 484	953
Yağm a (Gasp)	1 613	1 467	146	2 057	1 823	234
Mala zarar verme	414	256	158	473	284	189
Genel ahlaka karşı suçlar	908	392	516	1 035	412	623
Çevreye karşı suçlar	4	4	-	7	4	3
Görevli memura mukavemet	50	34	16	50	38	12
Adliye karşı suçlar	153	63	90	185	99	86
Sahtecilik	77	60	17	93	78	15
Uyuşturucu veya uyarıcı m adde kullanmak, satmak, satın almak	1372	927	445	1 340	872	468
Toplumsal olaylar	70	60	10	12	6	6
Pasaport kanununa muhalefet	211	175	36	147	104	43
Aile düzenine karşı suçlar	21 886	11 657	10 229	22 974	12 124	10 850
Bilişim suçları	376	137	239	574	241	333
Dolandırıcılık	593	402	191	753	547	206
Mal varlığına karşı diğer suçlar	1 401	1 194	207	1 583	1 282	301
Kamu sağlığına karşı suçlar	141	81	60	211	99	112
Genel tehlike yaratan suçlar	1 192	801	391	1 525	989	536
Göçmen kaçakçılığı	147	96	51	86	58	28
Diğer	191	108	83	212	125	87
Takibi gereken olay mağduru	20 073	11 607	8 466	21 946	12 982	8 964
Kabahat mağduru	273	212	61	39	30	9

Kaynak: (TÜİK, 2023b)

Tablo 2’de görüldüğü üzere mağdur olan çocuklar cinsiyete göre değerlendirildiğinde güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların karıştığı olaylarda erkeklerin yüzde 55’i kadınların ise yüzde 45’i mağdur olmaktadır. Kadınların erkeklere göre daha fazla mağdur olduğu konular cinsel suçlar, kişiyi hürriyetinden yoksun bırakma, tehdit ve hakaret olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer taraftan yaş grubu ve cinsiyete göre de güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların karıştığı olay sayıları farklılaşmaktadır. Tablo 3’te yaş grubu

ve cinsiyete göre güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların karıştığı olay sayıları gösterilmektedir.

Tablo 3. Yaş grubu ve cinsiyete göre güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların karıştığı olay sayısı, 2022

GELİŞ NEDENİ	YAŞ GRUBU								
	- 11			12 - 14			15 - 17		
	TOPLAM	ERKEK	KADIN	TOPLAM	ERKEK	KADIN	TOPLAM	ERKEK	KADIN
Toplam	106 404	61 772	44 632	149 485	92 295	57 190	344 967	242 943	102 024
Suça sürüklenme	5 891	3 648	2 243	52 772	41 242	11 530	148 055	125 269	22 786
Kabahat işleme	26	16	10	42	23	19	12 616	11 313	1 303
Kayıp (Bulunan)	618	416	202	4 041	1 979	2 062	11 833	6 283	5 550
Mağdur	86 983	50 561	36 422	62 361	31 908	30 453	109 111	58 644	50 467
Bilgisine başvurma	10 370	5 628	4 742	29 227	16 576	12 651	60 788	40 164	20 624
Diğer	2 516	1 503	1 013	1 042	567	475	2 564	1 270	1 294

Kaynak: (TÜİK, 2023a)

Tablo 3'deki yaş grubu ve cinsiyete göre güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların karıştığı olay sayısı verilerine bakıldığında, yoğunluğun 15-17 yaş aralığında olduğu ve bunların yarısından fazlasını ise erkeklerin oluşturduğu görülmektedir. Yine yaş büyüdükçe çocukların karıştığı olay sayısı artmaktadır. 11 yaş ve altı aralıkta toplam 106 404 çocuk; 12-14 yaş aralığında 149 485 çocuk; 15-17 yaş aralığında ise 344 967 çocuk herhangi bir olaya karışmıştır (Tablo 3). 11 altı yaş aralığında güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların geliş nedeni hem erkekler hem de kadınlar için mağdur olma durumudur. 12-14 yaş aralığında güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların geliş nedeni, erkekler için suça sürüklenme iken kadınlar için yine mağdur olma durumudur. 15-17 yaş aralığında güvenlik birimine gelen veya getirilen çocukların geliş nedeni de 12-14 yaş aralığına benzer şekilde kadınlar için mağdur olma erkekler içinse suça bulaşmadır.

Tüm bu veriler, çocuk suçluluğunun önlenmesine yönelik yapılacak politikalarda erkeklerin suça bulaşmasını, kadınların ise mağdur olmasını engelleyecek politikalara ağırlık verilmesi gerektiğini göstermektedir. Diğer taraftan kadınların daha çok toplumsal cinsiyetle ilgili konularda mağdur olduğu göz önünde bulundurularak bu yönde politikaların geliştirilmesine öncelik verilmelidir. Ayrıca politika yapımında yaş gruplarına ve cinsiyete göre de suça bulaşma nedenlerinin değiştiği dikkate alınmalıdır.

Mahalle düzeyinde görülen çocuk suçluluğu vakalarının tespitinde ve gerekli önlemlerin alınmasında birçok kurumun etkili olduğu görülmektedir. Bu kurumların bazıları merkezi düzeyde belirlenen politikaları uygularken bazıları politika oluşturmada etkili olabilmektedirler. İllerde suça sürüklenen çocuk vakalarında ilde görevli kamu kurumların başında merkezi yönetimin taşra kuruluşları (Adalet Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı) gelmektedir. Bunların yanı sıra yerel yönetimlerin, üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının da bu süreçte etkili olduğu belirtilebilir. Bu çerçevede çocukların korunmasında bütünlük yönetim ihtiyacı ortaya çıkmakta ve il idaresinin bu konuda etkin olması beklenmektedir. İl düzeyinde suça sürüklenen çocuklara yönelik politikaları uygulayan kurumlar şekil 3’de gösterilmektedir.

Sosyal Hizmetler Merkezi Çocuk Şube Müdürlüğü

Mülga Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumunun görevlerini yürütmek üzere, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 29 Haziran 2011 tarihinde kurulmuş olup, 9 Temmuz 2018 tarihli kanun hükmünde kararname ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adını almıştır. Bakanlığın görevleri “Sosyal ve kültürel dokudaki aşınmalara karşı aile yapısının ve değerlerinin korunarak gelecek nesillere sağlıklı biçimde aktarılmasını sağlamak üzere; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesini koordine etmek, aile bütünlüğünün korunması ve aile refahının artırılmasına yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanla ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak” şeklinde belirtilmiştir. Bakanlığın illerde görevlerini planlayan, yöneten, denetleyen, geliştiren ve değerlendiren Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğüdür. İl Müdürlükleri, ilde yaşayan insanların sosyal, kültürel, ekonomik durumu ve yaşam kalitesinin ortaya çıkarılması, ilde var olan sosyal sorunların, dezavantajlı gruplar öncelikli olmak üzere tespit edilerek değerlendirilmesi ve ihtiyaçlar temelinde hizmetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla Sosyal Risk Haritası Raporu yayımlamaktadır. Bu kapsamda Samsun ili için yayımlanan son rapor 2019 tarihlidir (Samsun Valiliği, 2019). Bu raporda çocuk ihmal ve istismarı, suça sürüklenen çocuklar, suç mağduru çocuklar, ihmal ve çocuklara yönelik tedbir kararları bağlamında değerlendirilmiştir. Suça sürüklenen çocuklarla ilgili vakalar şöyledir: Kasten yaralama, hırsızlık, cinsel saldırı, taciz ve istismar, tehdit ve hakaret,

taksirle adam yaralama, madde kullanımı ve satışı, dolandırıcılık, darp, terör nedeniyle hakkında işlem yapılan. Suç mağduru çocuklar ise cinsel saldırı, taciz, reşit olmayanla cinsel ilişki, intihar ve intihara teşebbüs, sokakta çalıştırılan çocuk, fiziksel istismar, dilendirme kapsamında ele alınmaktadır. 2019 tarihli bu raporda, Samsun İl Emniyet Müdürlüğünden alınan verilere göre suça sürüklenmesi nedeniyle hakkında işlem yapılan çocuk sayısı 1.836'dır. Bunların 984'ü kasten yaralama, 282'si hırsızlık, 251'i tehdit, 104'ü madde kullanımı, 78'i hakaret, 62'si mala zarar verme, 25'i cinsel saldırı, 23'ü madde satışı, 18'i dolandırıcılık, 5'i darp, 4'ü terör nedeniyle hakkında işlem yapılan çocuktur. Aynı dönemde Samsun için İl Jandarma Komutanlığı kayıtlarında ise 50 vaka yer almaktadır. Bunlar arasında da kasten yaralama, hırsızlık ve cinsel saldırı ilk üç sırada yer almaktadır. İl Emniyet Müdürlüğü verilerine göre 2020 yılında Samsun'da 1570, 2021 yılında ise 1619 çocuk suça sürüklenmiştir. Bu vakalarda erkek çocuk sayısı kız çocuk sayısından daha fazladır (Samsun Valiliği, 2022).

Sosyal Hizmetler Merkezi, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının taşrada vatandaşa en yakın birimidir. Samsun'da yedi ilçede Sosyal Hizmet Merkezi bulunmaktadır. Bu araştırmada İlkadım Sosyal Hizmet Merkezi yöneticileriyle ve sosyal hizmet uzmanlarıyla odak grup görüşmesi gerçekleştirilmiştir. Sosyal Hizmet Merkezleri, bulundukları ilçede Şiddet Önleme ve İzleme Merkezi (ŞÖNİM) ile iş birliği halinde çalışmaktadır.

Sosyal Hizmet Merkezi personeli, kurum öznelerinin kimsesiz çocuklardan istismar edilen ve/veya suç işleyen çocuklara dönüştüğünü, suça sürüklenen çocuklar hakkında çok fazla bildirim aldıklarını ve çalışan çocuklarla ilgili haftada bir saha incelemesi yapıldığını belirtmiştir. Yetkililer, mevcut mevzuatın çok sağlam olmasına karşılık tedbir uygulamalarının yetersiz olduğuna dikkat çekerek, ihmal ve istismar vakalarında bildirim alındığı anda müdahale edildiğini de eklemiştir. Bildirimler ise kuruma yerel haberler, savcılık, aile ihbarları, 183, CİMER veya muhtarlar aracılığıyla ulaşmaktadır. Ayrıca kurum dilencilik vakalarında Çocuk Şube Müdürlüğünden destek almaktadır.

Uzmanlar mevcut iş yüklerinin çok fazla olduğunu, okullarda önleyici tedbir eğitimlerinin olmasına karşılık bu eğitimlerin çok sınırlı sayıda kişiye ulaştığını aktarmışlardır. Ayrıca Aile Sağlığı Merkezlerinin sorunlu alanlara karışmadığına ve bu noktada bir çözüm önerisi olarak muhtarlıkla iş birliği yapılması gerektiğine

dikkat çekmişlerdir. “İhbarlar geldiğinde neyle karşılaşacağımızı bilmiyorum. Şiddet tedbiri uyguladım diyelim ki, beni kim koruyacak? Koruyucu tedbirlerin artırılması lazım.” ifadelerine ek olarak uzmanlar, Samsun’un avantajlı olduğunu ve yerel yönetimlerde sosyal hizmetler bağlamında farkındalık oluştuğunu belirtmişlerdir.

Aile Sosyal Destek Programı (ASDEP)

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, alanında uzman üç bin personel ile 81 ilde ASDEP programını başlatmıştır. ASDEP, “aile ve bireylerin sosyal yardım ve sosyal hizmetlere olan ihtiyaçlarının tespiti, ihtiyaca göre sosyal yardım ve sosyal hizmet modellerin planlanması ve uygulanması, gerektiğinde diğer kamu hizmetlerinden (eğitim, sağlık, istihdam, vb.) yararlanılmasının sağlanması amacıyla sürecin tüm aşamalarında rehberlik ve danışmanlık hizmetlerini de içeren bir programdır. ASDEP görevlileri tarafından tespit edilen hususlar Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı görev alanında ise Sosyal Hizmet Merkezleri tarafından çözüme kavuşturulması yönünde çalışmalar yapılmakta, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı görev alanı dışındaki durumlarda ise diğer kamu kurumlarına yönlendirilmektedir.” Bu kapsamda hane ziyaretleri gerçekleştirilerek sosyal yardıma ve sosyal hizmete ihtiyacı olan vatandaşlar tespit edilmekte, ihtiyaçlarına göre kamu hizmetlerinden yararlandırılmaları sağlanmaktadır. Ayrıca ailelere rehberlik ve danışmanlık hizmetleri de sunulmaktadır. Programın nihai amacı, yaşam koşullarının iyileştirilmesini sağlamaktır.

“Parçalanmış Aile”

Araştırma kapsamında yapılan tüm görüşmelerde öne çıkan husus “parçalanmış aile” olgusu olmuştur. Görüşmeciler, suça eğilimli ya da suça karışan çocukların çoğunlukla dağılmış veya dağılmak üzere olan ailelerden geldiklerini belirtmektedir. Bu tür ailelerde çocukların ihmal veya istismar edildiğine dikkat çeken kamu görevlileri, suç olgusunun doğrudan ya da dolaylı olarak büyük ölçüde aile kaynaklı olduğunu belirtmektedir. Anne veya babanın ya da her ikisinin birlikte cezaevinde olduğu aileler, çok çocuklu aileler, ebeveynleri ayrı yaşayan ya da boşanmış aileler, babanın gemicilik ya da inşaat sektörlerinde çalışma nedeniyle uzun süreyle şehir dışında olduğu aileler, sosyo-ekonomik düzeyi düşük aileler, gayri resmi evliliklere dayanan aileler çocuk suçluluğu olgusunun görüldüğü aile

yapılarının temel özellikleri olarak öne çıkmaktadır. Samsun özelinde sorunlu aile yapısına neden olan faktörler şu şekilde sıralanmıştır: Aile içi şiddet, boşanma, madde bağımlılığı, ilgisizlik, ataerkil yapı, hırçınlık. Hanelerin genellikle asgari ücret düzeyinde gelire sahip olduğu, anneyle babanın her ikisinin birlikte çalıştığı ailelerin sayısının çok az olduğu belirtilmiştir. Görüşülen okul yöneticilerinden biri durumu şu sözlerle özetlemiştir: “İşin aile boyutu çok önemli, aile boyutunu hiçbir şekilde biz çözemeyiz.”

Uzmanlar, çocuk suçluluğunun ataerkil toplum yapısından, Karadeniz insanının ruhsal fevriliğinden, ruhsal bozukluğu olan bireylerin evlendirilmesinden ve kadının ekonomik özgürlüğünün sınırlı olmasından kaynaklandığını vurgulamaktadır.

Meslek liselerinde suça sürüklenen çocukların daha yoğun olduğuna dikkat çeken bir okul yöneticisi, temel sorunun çocuğun geldiği ortam olduğunu belirtmiştir. Yöneticilik yaptığı lisede toplam öğrencilerin beşte birinin anne veya babasının olmadığını veya parçalı/bölünmüş ailelere sahip olduklarını, beşte birinin ise hem anne hem de babaya sahip olmadıklarını aktararak şu değerlendirmelerde bulunmuştur: “Anne veya baba yoksa suça karışma ihtimali artıyor. Suça açık olan çocuklarımıza yönelik özel çalışmalar yapmamız gerekiyor.”

“Suç Bir Kültürdür”

İlkadım Sosyal Hizmet Merkezi yetkilileriyle yapılan görüşmede aileden kaynaklı sorunların nesilden nesile aktarıldığına dikkat çekilmiş ve bu çerçevede suçun bir kültür olduğu vurgulanmıştır. Yetkililer çocukların genelde şu tür suçlara karıştıklarını belirtmiştir: Dilencilik, hırsızlık, gasp, yaralama, madde kullanımı ve satışı, tecavüz, taciz, ensest. Görüşmelerde kötü alışkanlıkların öncelikle ailede, ardından okulda öğrenildiği belirtilmiştir. Samsun’da 2021 ve 2023 yılları arasında suça karışmış çocukların konu olduğu yerel haberler taranmış ve şu olaylara ulaşılmıştır: Taksirli yaralama/öldürme, intihar/kendine zarar verme, kasten yaralama/öldürme, madde kullanımı, akran kavgası, gasp, hırsızlık. Uzmanlar, “sorunları katmerleşmiş” çocuklara müdahale edemediklerini de belirtmişlerdir.

Gündeme Gelme

Çocuklarla ilgili ihmal ve istismar vakaları, Sosyal Hizmet Merkezi gündemine şu yollardan biriyle gelmektedir: Cumhuriyet Savcılığı, Emniyet

Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi, Mahalle Muhtarlığı, ailenin kendisi veya vatandaşlar. İlkadım Sosyal Hizmet Merkezi, Emniyet Müdürlüğü Çocuk Şubesi ile yakın iş birliği içinde çalıştıklarını belirtmiştir.

“Cinsel Suçların Tespiti Zor”

Sosyal hizmet uzmanları çocuklar arası tecavüz vakalarının tespitinin çok zor olduğunu ve bu durumların uzmanlar tarafından çoğunlukla “akranlar arasında merak temelli deneyimler” olarak tanımlandığını aktarmışlardır. Dolayısıyla bu durumlar taciz veya tecavüz olarak kolaylıkla değerlendirilmemektedir. Ayrıca öğretmenlerin iki yıl içinde istismar vakalarını bildirmesi gerektiğini, ancak bunun öğretmen açısından güç bir durum olduğunu belirtmişlerdir. Enstest vakalarında ise suç ve ceza oranının iki katına çıktığını, güncel vaka bildirimlerinde ensteste rastlamadıklarını ancak sahada karşılaştıklarını aktarmışlardır. Kurumun cinsel istismar ihbarlarında olaya hemen müdahale yetkisinin bulunduğunu da eklemişlerdir.

“Samsun’a Madde Kullanımı Sıfırlanamaz”

Samsun’un bir liman kenti olmasının etkisiyle göç aldığını ve uyuşturucu kullanımının yaygın olduğunu belirtmişlerdir. Sosyal hizmet uzmanları, Samsun’da metamfetamin maddesinin suç bağlamında öne çıktığını ve halihazırda Atakum’da yaşayan çocukların hedef olduğunu belirtmişlerdir. “Anneyi destekleyerek çocukları kurtarmak çok daha kolay. Baba pes ediyor. Evde değil, ilgilenmiyor...” ifadelerine ek olarak uzmanlar ayrıca bir ilin Emniyet Müdürlüğü’nün çok önemli olduğunu ve sürekli bir denetleme olmadığı takdirde maddeye erişimin kolaylaştığını aktarmışlardır. Sosyal hizmet uzmanları Samsun Emniyet Müdürlüğü’nün uyuşturucuyla mücadele kapsamında başarılı ve etkin uygulamalar gerçekleştirdiğini belirtmişlerdir. Saha ile ilgili bir diğer gözlem olarak ise madde ticareti yapan ailelerin ve diğer suçluların kendi haklarını çok iyi bildiklerini, polisin olaya doğrudan müdahale etmesi durumunda sorun yaşayabildiğini dile getirmişlerdir. Bu durumlarda polisin savcı talimatı olmadan müdahale edememesine dikkat çekmişlerdir.

Koordinasyon Toplantıları

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü gibi kamu kurumlarının il ve ilçe düzeylerinde

taşra teşkilatlarının koordinasyonu önem taşımaktadır. Bu kapsamda il ve ilçelerde iki ayda bir koordinasyon toplantıları yapılmaktadır. Örneğin İlkadım İlçe Koordinasyon Toplantısına İlçe Sağlık Müdürlüğü, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü, İlçe Jandarma Müdürlüğü, İlkadım Belediyesi, İlçe Gençlik ve Spor Müdürlüğü, İlçe Emniyet Müdürlüğü ve İlkadım Sosyal Hizmet Merkezi temsilcileri katılmaktadır. Toplantıya kaymakam başkanlık etmektedir. Koordinasyon toplantılarında tüm kurumlar ellerindeki bilgi ve verileri paylaşmakta, görüş ve öneriler toplanmaktadır. Jandarma teşkilatı, kırsal alanlarda suça sürüklenen çocuklarla ilgili veri sunmaktadır. Belediyenin süreç yönetimindeki yeri zabıta desteğiyle sınırlıdır. Spesifik olaylar önce ilçe koordinasyon toplantısında değerlendirilmekte, olayların çözüme ulaşmaması durumunda il koordinasyon toplantılarına aktarım yapılmaktadır. İl koordinasyon toplantılarında ise vali ya da vali yardımcısı başkanlığında tüm ilçelerin bir araya gelmesiyle ortak değerlendirme yapılmaktadır. Koordinasyon toplantı raporları kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Ayrıca Çocuk Şube Müdürlüğünden iki aylık periyotlar halinde veri talep edilmektedir. İlkadım Sosyal Hizmet Merkezi'nde yapılan görüşmede koordinasyon toplantılarına savcının da katılması gerektiği belirtilmiştir.

Türkiye Çocuk Suçluluğu ile Mücadele Politikası Analizi başlıklı çalışmada (Berber, 2015) yazar koordinasyon toplantılarıyla ilgili olarak şu sonuca ulaşmıştır: “Kurumlararası koordinasyonun, karar düzeyinden hizmet düzeyine indirilememesi, koordinasyonu işlevsiz kılıyor. Tarafların temsilcileriyle ‘koordinasyon toplantıları’nda alınan kararların takibi yapılmıyor, yerine getirilmediğinde herhangi bir yaptırım içermiyor. Mevzuatta öngörüldüğü için, çoğu zaman zoraki bir şekilde gerçekleşen bu toplantılar, koordinasyonun kâğıt üzerinde kalması sonucunu doğuruyor.”

“1 Çocuk da Sen Kurtar”

Seyit Kutbettin Cami imamı, 2019 yılında mahalle esnafı ve diğer sakinlerin desteğiyle erkek çocuklara yönelik bir futbol kulübü kurmuştur. Kökçuoğlu Spor Kulübü, “1 çocuk da sen kurtar” hedefiyle aidatsız üyelik yoluyla bölgede yaşayan çocuklara hizmet vermektedir.

Selahiye ve çevresindeki mahallelerde kız çocuklara yönelik etkinlik tasarlanmadığı, kız çocuklarının ‘dışarıyla’ değil, ‘evle’ ilişkilendirildiği görülmektedir.

Okul Destek Projesi

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın "çocukların maddi imkansızlıklar sebebiyle kurum bakımına alınmasının önüne geçmek, aile birlik ve bütünlüğü içinde sağlıklı büyümelerini sağlamak amacıyla sürdürdüğü Sosyal ve Ekonomik Destek (SED) hizmetinin etkinliğinin artırılması amacıyla hayata geçirilen Okul Destek Projesi ile dezavantajlı öğrencilerin gelişimleri sosyal açıdan da desteklenmektedir."

Psikolojik Sorunlar

Görüşmelerde ailelerde psikolojik sorunları olan bireylerin sayısının yüksek olduğuna dikkat çekilmiştir. Bir lisede 11. Sınıflarda öğrenim görmekte olan 350 öğrenciden üçte birinin psikolojik destek almakta olduğu belirtilmiştir. Görüşülen okul yöneticilerinden biri rehberlik ve danışma hizmetinin yetersiz olduğuna dikkat çekmektedir: "Rehberlik ve danışma hizmeti sunuyor öğretmenler. Ama psikologlukları yok, uzmanlık bilgileri yeterli değil. Sadece teorik bilgileri var. İşin ehliiler ama çocuklara dokunamıyorlar."

Manevi Danışmanlık

Kökçüoğlu Mahallesinde imam olarak görev yapan ve aynı zamanda edebiyat öğretmeni olan bir kamu personeliyle yapılan görüşmede manevi danışmanlık hizmetiyle ilgili bilgi alınmıştır. İmam, hafta içi her gün saat 14.00-17.00 arasında camide bulunduğunu, camiye gelen çocukların yüzde 40'ının bölünmüş/parçalanmış aileye sahip olduğunu ve ailelerinin çoğunlukla asgari ücret düzeyinde gelirleri bulunduğunu belirterek çocuk suçluluğu bağlamındaki gözlemlerini şu ifadelerle aktarmıştır: "Geçen gün tuvalette serum buldum. Yatsı ezanından sonra kilitliyoruz artık tuvaletleri. Çocuklar çok başıboş... Biz burada direkt camiye değil de kendimizi sevdirmeye çalışıyoruz. Okul okul gezdik. Tanıtım filmiyle gidiyoruz okullara. Koordinatörlük kurduk. O şekilde çocukları buraya çekiyoruz." Ayrıca "manevi danışman raporu" olarak aylık periyotlar halinde Müftülüğe rapor verdiklerini, İlkadım Gençlik Koordinatörlüğü ile verimli bir iş birliği içinde olduklarını belirterek gençlik merkezlerinde kadın manevi danışman eksikliği olduğuna dikkat çekmiştir.

Görüşülen sosyal hizmet uzmanları ise, sosyal hizmetler kapsamında

manevi danışmanlık uygulamasının daha çok ilahiyat eğitilmiş kişiler tarafından verildiğini ve bu durumun değerler çatışmasına yol açtığını belirtmektedir.

Okul Polisi

Okul yöneticileri, okul polisi uygulamasının suçla ilgili vakaların azalmasında etkili olduğunu ve okul çevrelerinin daha güvenli hale geldiğini belirtmiştir. Okul yöneticileri, okul ve çevresiyle ilgili güvenlik önlemleri arttıkça suça eğilimin azaldığını dile getirmektedir. Bölgede bulunan bir lisede görüşülen okul yöneticisi, Samsun Emniyet Müdürlüğü'nün çocuk şube, yunus şube ve sivil polis ekipleriyle destek verdiğini ve okul çevresinin güvenli hale getirildiğini belirtmiştir.

3. ÖNERİLER

AODak grup görüşmeleri ve bireysel mülakatlarda dile getirilen öneriler beş başlık altında toplanabilir: Kurumlararası koordinasyonun güçlendirilmesi, ailelere ve vatandaşlara yönelik eğitimler düzenlenmesi, çocuklar için sanatsal, kültürel, sportif faaliyetlerin artırılması ve yaygınlaştırılması, sosyal hizmet ve psikolojik destek hizmetlerinin tüm topluma yaygınlaştırılması, kadınların ekonomik olarak güçlendirilmesi. Görüşmecilerin önerileri aşağıda sunulmaktadır:

- “En tepede ben olsaydım ne yapardım? Mevcut koordinasyon ağının iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapardım. İl ve ilçe koordinasyon toplantılarına savcının da katılımı sağlanmalıdır. Çocukları sokaktan çekerdim. Okul ve Emniyet Müdürlüğü'nün sorumluluklarını arttırdım. Ailelere zorla eğitim verirdim... Dilenci çocuklar için halkı bilinçlendirirdim. Çocuğa neden para vereyim? Sadaka veriyorum düşüncesiyle çocuğu sokağa bağımlı hale getiriyorsun... Dilencilik konusunda vatandaşlara eğitim verilerek, toplumsal bilinç oluşturulması gereklidir. Dilencilere para vermenin sadaka vermek olarak görülmemesi gerekir.”
- Selahiye Mahallesi sakinleri, yüzme havuzu, gençlik merkezi, yeni nesil kütüphane, sanat merkezi, halı saha, basketbol sahası, tenis kortu, voleybol sahası gibi çocukları sanatsal, kültürel ve sportif faaliyetlere yönlendirecek fiziki imkanların artırılmasını talep etmektedir.
- Okul yöneticileri, okullarda sportif, kültürel ve sanatsal etkinlikler için

yeterince fiziki mekân ve mali imkân bulunmadığını dile getirmişlerdir. Okul yöneticilerine göre çocukların kendilerini gerçekleştirebilmeleri için bu tür faaliyetlerin desteklenmesi ve çeşitlendirilmesi gereklidir. Görüşülen okul yöneticilerinden birine göre bu konuya belediyelerin sahip çıkması ve okulları desteklemesi gerekmektedir. Okullarda sanatsal, kültürel ve sportif etkinliklerinin artırılması gereklidir.

- İlkadım Sosyal Hizmet Merkezi yöneticileri ve sosyal hizmet uzmanları, mevzuattan kaynaklı çelişkilerin giderilmesini, okulların rehberlik servislerinde görüşme tutanağı tutulmasını talep etmektedir.
- “Cezaevine giren çocuklar, denetimli serbestlikle bırakılıyor. Çocuklar denetimli olarak bırakıldıktan sonra bir rehabilitasyon süreci bulunmuyor.” Ayrıca denetimli serbestlik uygulamasının yaygınlaşması gerektiğini düşünen uzmanlar, bu yöntemin ceza evi uygulamasından daha etkili olduğunu ve toplumsal etiketlenmenin de önüne geçtiğini ifade etmişlerdir.
- “Kadınların ekonomik olarak güçlendirilmesi, desteklenmesi ve eğitimi bütüncül bir kamu politikasına dönüştürülmelidir.”
- “Ruhsal sorunları olan insanların evliliğine dair kamusal mekanizmalarla önleyici ve iyileştirici tedbirler alınmalıdır. Evlilik öncesinde, evlilik sonrasında psikolojik destek hizmetleri planlanmalı ve çeşitlendirilmelidir.”
- “Rehberlik ve Psikolojik Danışmanlık ile Sosyal Hizmet birimlerinin birlikte çalışması gereklidir, İstanbul’da örneği olan mobil ekiplere Samsun’da da ihtiyaç duyulmaktadır.”
- “Psikolojik tedavi süreçleri tüm topluma yayılmalıdır.”
- “Suça sürüklenen çocuk vakalarında madde kullanımı da söz konusu olduğunda öncelikle sağlık tedbiri alınması gereklidir.”
- “Toplum Destek Merkezleri kurularak, bu merkezler aracılığıyla her aileye bir sosyal hizmet uzmanı tahsis edilmelidir.”
- “Aile Sağlık Merkezlerinde, muhtarlıklarda ve okullarda sosyal hizmet uzmanı istihdam edilmelidir.”

- “Okullardaki rehberlik hizmetlerinin güçlendirilmesi önerilir.”
- “Çocuklara, bireysel olarak kendini geliştirme fırsatı verecek bir eğitim sistemine ihtiyacımız var.”

SONUÇ

İllerde suça sürüklenen çocuk vakalarında Adalet Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Millî Eğitim Bakanlığının çok sayıda kurum ve kuruluşla sürecin yönetiminde yer aldığı görülmektedir. Önleyici politikaların geliştirilmesi ve çocuklar için daha iyi bir yaşamın tesis edilmesi söze konu olduğunda Gençlik ve Spor Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı gibi bakanlıklarla birlikte yerel yönetimler, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları da sürecin bileşeni haline gelmektedir. Çocukların korunması, meselenin çok boyutlu yapısı nedeniyle bütünlük bir yönetim anlayışını zorunlu kılmaktadır. Kurumlar arasında koordinasyonun karar düzeyinden hizmet düzeyine indirilmesi, bütün aktörlerin aynı amaç doğrultusunda yönlendirilmesi, mevcut durumun iktisadi, toplumsal, kültürel, siyasal ve yönetsel boyutlarıyla analiz edilmesi ve politika tasarım sürecinin güçlendirilmesi önem taşımaktadır. Bu çerçevede ihtiyaç duyulan bütünlük yönetimin hayata geçirilebilmesi için mülki idare teşkilatı, “yönlendirme”, “koordinasyon” ve “denetim” işlevleriyle, kritik öneme sahiptir.

ARAŞTIRMA KAPSAMINDA YAPILAN GÖRÜŞMELER

- Selahiye, Kökçüoğlu, Unkapanı mahallelerinde muhtarlarla yapılan 5 Mayıs 2023 tarihli odak grup görüşmesi.
- Seyyid Kutbettin Cami imamıyla yapılan 5 Mayıs 2023 tarihli görüşme.
- İlkadım Sosyal Hizmet Merkezi Çocuk Şube Müdürlüğü’nde birim yöneticileri ve sosyal hizmet uzmanlarıyla yapılan 14 Haziran 2023 tarihli odak grup görüşmesi.
- Kökçüoğlu Spor Kulübü yöneticileriyle yapılan 14 Haziran 2023 tarihli görüşme.
- Selahiye Mahallesinde bulunan çeşitli okulların yöneticileriyle yapılan 28 Eylül 2023 tarihli görüşme.
- Selahiye Mahallesinde bulunan çeşitli okulların yöneticileriyle yapılan 13 Ekim 2023 tarihli görüşme.

KAYNAKÇA

- Akbaş, G. E., Karataş, K., ve Orhan, M. G. (2020). Ankara’da Çocuk Suçluluğu: Emniyet Çocuk Şubeye Gelen Olgular Üzerinden Bir Değerlendirme. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 24(1). 137–156.
- Altunbaş, U. (2014). İstanbul’da Suça Sürüklenen Çocukların Yaşadığı Mahallelerde Arazi Değerleri. *Planlama*. 24(3). 182–188.
- Arıkan, H. (2022). Türkiye’de Çevresel Etmenler, Yoksulluk ve Çocuk Suçluluğu Haritalama. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 10(1). 53–78.
- Ayan, S. (2011). *Suçlu kim? Türkiye’de Çocuk Suçluluğu*. Ankara: Ütopya Yayınevi.
- Ayar, N. (2010). Okul Güvenliği Sorununa Farklı Bir Yaklaşım: Okul Polisi Uygulaması. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Eğitim Bilimleri Ana Bilim Dalı, Doktora Tezi.
- Bağış, R. C. (2019). Çocukları Suça Sürükleyen Çevresel Nedenler: Sosyal Bağ ve Sosyal Öğrenme Teorileri Işığında Bir Değerlendirme. *Humanitas - Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*. 7(14). 203–221.
- Bağış, R. C. (2022). Mekânın Suça Yansıması: Kentsel Mekân ve Çocuk Suçluluğu İlişkisi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 24(3). 1181-1202.
- Bal, H. (2004). *Çocuk Suçluluğu*. Isparta: Fakülte Kitabevi.
- Bal, H. (2016). *Suç Sosyolojisi*, 2. Baskı. İstanbul: Sentez Yayınları.
- Bartollas, C., ve Schmalleger, F. (2017). *Çocuk Suçluluğu*, Didem Yücel ve Burak Gönültaş (çev.), 3. Baskı. İstanbul: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Berber, N., (2015). Türkiye Çocuk Suçluluğu ile Mücadele Politikası Analizi. Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi.
- Bülbül, S., ve Doğan, S. (2016). Suça Sürüklenen Çocukların Durumu ve Çözüm Önerileri. *Çocuk Sağlığı ve Hastalıkları Dergisi*. (56). 31–36.
- Çabuk, G. (2022). *Çocuk Suçluluğu Bağlamında Çocuğu Suça İten Nedenler*. *Sosyal Politika ve Sosyal Hizmet Çalışmaları Dergisi*. 3(1). 129–142.
- Değirmendere, M., vd. (2021). The Views of School Managers as Public

Administrators on the Solutions of Violence Incidents. *Eğitim Yönetimi ve Politikaları Dergisi*. 2 (2). 55-73.

Demir, M., ve Bademci, H. Ö. (2016). Suça Sürüklenmiş Bir Gencin Bakış Açısıyla Çocuk Suçluluğu: Olgü Sunumu. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 20(1). 17–26.

Erçetin, Ş. (2006). *Çocuk ve Suç*. Ankara: Hegem Yayınları.

Eryalçın, M., ve Duyan, V. (2016). *Suça Sürüklenen Çocuk ve Gençler*, 1. baskı. İstanbul: Yeni İnsan Yayınevi.

Güngör, M. (2008). Evrensel Bir Sorun Olarak Çocuk Suçluluğu ve Sokakta Çalışan ve Yaşayan Çocuklar. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 1(1). 25–43.

Hoşgörür, V. (2017). Okulda Zorbalık ve Şiddetin Nedenleri ve Önlenmesinin Yönetimi (Muğla Merkez İlçe Örneği). *Bayburt Eğitim Fakültesi Dergisi*. 12 (24). 859-880.

Kamer, V. K. (2013). Çocukların Suça Sürüklenmesine Neden Olan Faktörler ile İlgili Sosyolojik Teoriler. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*. (12). 219–238.

Karataş, Z., ve Mavili, A. (2019). Çocuk Adalet Sisteminde Suça Sürüklenen Çocuklara Yönelik Uygulamalarda Karşılaşılan Sorunlar. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*. 19(45). 1013–1043.

Kayma, D., ve Gökler, R. (2021). Suça Sürüklenen Çocukların Sosyodemografik Özellikleri ile Suç İlişkisinin İncelenmesi. *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*. 10(1). 1–10.

Korkmaz, M. N., ve Erden, G. (2010). Çocukları Suç Davranışına Yönelten Olası Risk Faktörleri. *Türk Psikoloji Yazıları*. 13(25). 76–87.

Şabano, S. (2023). İlkokul ve Ortaokullarda Okul Güvenliğine İlişkin Yönetici ve Öğretmen Görüşleri (Uşak İli Örneği). *Akademik İzdüşüm Dergisi*. 8 (1). 280-311.

Muş, E. (2016). *Kriminoloji: Suç Teorileri ve Uygulamalar*. Ankara: Karınca Yayınları.

Mwangangi, R. K. (2019). The Role of Family in Dealing with Juvenile Delinquency. *Open Journal of Social Sciences*. 7(3). 52–63.

Neuman, W. L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Seventh Edition, UK: Pearson, Essex.

Öter, A. (2018). Çocuk Suçluluğunun Toplumsal Nedenlerine Sosyolojik Bir Bakış (Antalya Örneği). *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 7(21). 739–769.

Samsun Valiliği (2019). Samsun Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü Sosyal Risk Haritası Raporu, Samsun.

Samsun Valiliği (2022). Samsun Sosyal Risk Haritası 2020-2021, Samsun.

Sevük, H. (1999). *Uluslararası Sözleşmelerdeki İlkeler Açısından Çocuk Suçluluğu ile Mücadelede Kurumsal Yaklaşım*. İstanbul: Beta Basım Yayın.

Solak, A. (2007). *Okullarda Şiddet ve Çocuk Suçluluğu*. Ankara: Anı Yayıncılık.

Taner, M. (1985). *Çocuk Niçin Suç İşliyor? Suçlu Çocuklar, Suça İtilme Nedenleri ve Eğitim Yolu ile Korunmaları*. Ankara: Adalet Bakanlığı Yayınları.

TÜİK (2023a). Güvenlik Birimine Gelen veya Getirilen Çocuk İstatistikleri, 2022, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Juvenile-Statistics-Received-Into-Security-Unit-2022-49662> (20.10.2023).

TÜİK (2023b). *İstatistiklerle Çocuk 2022*, Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu.

Yaman, E. ve Ayar, N. (2009). Okul Güvenliğine Farklı Bir Yaklaşım: Okul Polisi Uygulaması, *Sakarya Üniversitesi Fen Edebiyat Dergisi*, 2. 147-171.

Yavuzer, H. (1986). *Psiko-Sosyal Açısından Çocuk Suçluluğu*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları.

Yavuzer, Y. (2011). Okullarda Saldırganlık/Şiddet: Okul ve Öğretmenle İlgili Risk Faktörleri ve Önleme Stratejileri. *Milli Eğitim*. (192). 43-61.

<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Guvencilik-Birimine-Gelen-veya-Getirilen-Cocuk-Istatistikleri-2021-45586>, ET: 13 Haziran 2023.

<https://www.egm.gov.tr/toplum-destekli-polislik>

<https://www.icisleri.gov.tr/81-il-valiligine-2023-2024-egitim-ogretim-yili-oncesi-genelge-gonderildi>

<https://www.icisleri.gov.tr/guvenli-okul-guvenli-gelecek-projesi>

https://orgm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_04/05104357_4._GYvenli_Okul.pdf



Araştırma Makalesi / Research Article

CUMHURİYET'İN 100. YILINDA MÜLKİ İDARE: DARALMA VE GENİŞLEMeye YOL AÇAN ETKENLERAhmet APAN ¹**Öz**

1864 yılında kurulsa da öncesinde benzer biçimde yapılandırılmış olan mülki idare sistemi, Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında sıklıkla yeniden düzenlemelere tabi kılınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti, başlangıçta Osmanlı İmparatorluğu'nun mülki idare sistemini aynen kabul etmiştir. Ancak sistem zamanla parça parça değişime uğramış, bu değişiklikler rasyonel gerekçelerle bazen daralmaya, bazen de genişlemeye yol açmıştır. 2000'li yıllarda gerçekleşen yerel yönetimler reformu, mülki idare sisteminde mutlak daralma etkisi yaratmıştır. Avrupa Birliği'ne katılım sürecinden etkilenen ve Yeni Sağ anlayışın etkisiyle hazırlanan yeni yerel yönetim mevzuatı kapsamında, başta büyükşehirler olmak üzere belediyelere yetki devrine yönelik "yerelleşme" uygulamaları mülki idare sisteminin daralmasına neden olmuştur. Ayrıca pek çok mevzuat taşrada kurulu merkezi idare birimlerinin belirli konularda mülki idare sisteminin dışına çıkışa izin vermektedir. Türkiye'nin içinde bulunduğu dönemseller nedenlerle daralmayı öteleyen veya genişlemeye giden yeni mevzuat ve uygulamalar da bulunmaktadır. Bu kapsamda mülki idare sisteminin kolluğun gözetimi ve denetimi konusundaki rolü ve işlevi artmıştır. Ayrıca teröre destek verdikleri gerekçesiyle bazı belediyelerde belediye başkanları ile belediye meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılmaları, yerlerine belediye başkan vekili olarak mülki idare amirlerinin görevlendirilmesi hem yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin artmasına, hem de terörle mücadele bakımından mülki idarenin görevlerinde genişlemeye neden olmuştur. Kriz yönetimi ve afetlerle mücadelenin koordine edilmesi, dünyanın en çok mülteci barındıran ülkesi olan Türkiye'de göç konusunun yönetimi mülki idarenin genişlemesine yol açan diğer konulardır.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare, Daralma, Genişleme

¹ Doç. Dr., Mülkiye Başmüfettişi, ahmet.apan@icisleri.gov.tr, ORCID: 0000-0002-2294-3048

TERRITORIAL ADMINISTRATION IN THE FIRST CENTURY OF THE REPUBLIC: THE FACTORS LEADING TO CONTRACTION AND EXPANSION

ABSTRACT

Although it was established in 1864, the territorial administration system, the first prototypes of which were seen before, has been subject to frequent reorganizations within the scope of reform efforts in Türkiye public administration. The Republic of Türkiye initially adopted the territorial administration system of the Ottoman Empire as it was. However, the system has incrementally changed in parts over time, and these changes have sometimes led to contraction and sometimes to expansion in aspects of jurisdiction, and have occurred both incrementally and rationally. The local government reforms that took place in the 2000s created an absolute contraction in the territorial administration system in Türkiye. The new legislation, which was influenced by the accession process to European Union and prepared under the effect of the New Right approach and "decentralization" practices aimed at delegating authority to municipalities, especially metropolitan cities, has caused the territorial administration system to shrink. In addition, many legislations allow the units of central administration established in the provinces to step out of the territorial administration system on certain issues. There are also practices prepared from a rational perspective that belate this contraction, or expand the system, due to conjectural reasons in Türkiye. In terms of expansion, the monitoring and control of the law enforcement forces has increased the role and function of the territorial administration system. In addition, the removal of mayors and municipal council members from Office in municipalities that indicted for supporting terrorism, and the appointment of territorial administrators as acting mayors have led to both an increase in the administrative tutelage on local governments and an enlargement in the duties of the territorial administration in terms of the combat against terrorism. Crisis and disaster management and management of migration in Türkiye that hosting the highest number of refugees in the world, are other issues that have led to the expansion of territorial administration.

Keywords: Territorial Administration, Contraction, Expansion

GİRİŞ

Dünya genelinde devletin, ülkesini ve halkını yönetmek üzere örgütlenmesi değişik sistemlerle gerçekleşmiştir. Türkiye’de tarihsel etkenlerin tesiriyle tercih edilen yöntem mülki idare sistemi olmuştur. Mülki idare, Osmanlı İmparatorluğu’ndan miras alınmakla birlikte Selçuklu ve Bizans’a hatta öncesine kadar giden bir geçmişe sahiptir. Mülki idare sisteminin esas temelleri 1864 tarihli Tuna ve Vilayet Nizamnameleriyle atılmış ve günümüze kadar ulaşan biçimini alıncaya kadar önemli bir değişim ve dönüşüm sürecinden geçmiştir. Teknolojik gelişmeler ve ulaşım alt yapısının geldiği noktanın, daha açık ifadesiyle video konferans yöntemiyle yapılan toplantıların, saniyeler içinde belgelerin elektronik ortamda imzalanması ve iletilmesine imkân veren belge yönetim sistemlerinin, kapalı intranet sistemler aracılığıyla her türlü işlemin gerçekleştirilebilmesinin, whatsapp grupları gibi cep telefonu uygulamaları sayesinde anında görüntü ve belge iletililebilmesinin doğrudan merkezden yönetimi mümkün kılması tüm dünyada olduğu gibi Türk kamu yönetiminde önemli sonuçlar doğurmuştur. Ancak esas etki taşrada kamu hizmetlerinin sunumunda eksenin yerel yönetimlere kaymasıyla hissedilmiştir. Buna karşılık yerelleşmeye doğru gidişi geciktiren hatta bazı durumlarda durduran çeşitli toplumsal ve siyasal olaylar yaşanmıştır. Çalışma ilk asrını tamamlayan Cumhuriyet yönetimi boyunca mülki idare sisteminin geçirdiği değişim ve dönüşümü odağına almakta olup, değişimin sebeplerini değil, sonucunu incelemektedir.

Bu çalışma başta büyükşehirler olmak üzere belediyelere yetki devrine yönelik “yerelleşme” uygulamaları aracılığıyla mülki idare sisteminin daraltıldığını ileri sürmektedir. Türkiye’nin içinde bulunduğu dönemsel nedenlerle daralmayı öteleyen veya geçici durumlarda genişlemeye giden uygulamalar da çalışma kapsamında ele alınmıştır. Çalışmanın yöntemi en büyük siyasal çıktıları olan mevzuat ile uygulamaların kronolojik olarak incelenmesidir. Çalışmanın kısıtları değişim sürecinin dinamikliğinden kaynaklanan dönemsel gelişmelere göre mülki idare sisteminin genişlemesi ve daralmasını yönlendiren etkenleri ayrı sınıflandırmanın güçlüğüdür. Özünde daralma olmakla birlikte terörle mücadele ile kolluğun gözetim ve denetimi, kırsaldaki yerleşim alanlarının alt yapısının tamamlanması amacıyla başlatılan Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) gibi projeler, afet ve kriz yönetimi, salgın hastalıkla mücadele

tedbirlerinin uygulanması, artan göç hareketleri nedeniyle göç yönetimi gibi dönemsel genişlemeler yaşanmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde kavramsal çerçeve açıklanmış ve 1864 Nizamnamelerine kadar olan süreç, Nizamnamelerden Cumhuriyet'in kuruluşuna kadar olan gelişmeler, Cumhuriyet'ten 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na kadar olan dönem, 1949 yılından 2005 yılında kabul edilen ve esasen yerel yönetimleri düzenlemekle beraber mülki idare sistemini önemli ölçüde etkileyen kanunların kabulüne kadar olan sürede meydana gelen değişiklikler incelenmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde 21. Yüzyılda daralma ve genişleme yönünde gerçekleşen değişimler kapsamlı biçimde mercek altına alınmıştır. Bu bölümde önce daralmaya neden olan gelişmeler yerel yönetimlerle ilişkiler ve diğer gelişmeler, daha sonra genişlemeye yol açan kolluk yönetimi ve gözetiminin yanında kriz, afet ve göç yönetimi hususları ayrıntılı biçimde incelenmiştir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL GELİŞİM

Mülki idare, ülkenin illere bölünmesi sonucu merkezin atadığı ve doğrudan merkeze karşı sorumlu valilerin yetki genişliği ve idari vesayet ilkeleri doğrultusunda görev yapması olarak tanımlandığında bu tanımda yer alan ilkelerin incelenmesi sistemin işleyişi yönünden açıklayıcı olacaktır (Apan, 2015: 41). Kuruluşundan itibaren merkezileşmenin önemli bir aracı olan mülki idare sisteminin belirleyici ilkesi “yetki genişliği”dir. 1876 Anayasası'ndan bu yana kabul edilen tüm anayasalarda yer alan, 1982 Anayasası'nın 126. maddesinde “illerin idaresinin yetki genişliğine dayandığı” şeklinde vurgulanan bu ilke esasen yerinden yönetimin en zayıf türü kabul edilmektedir. Literatürde yetki genişliği ile yerinden yönetimi birbirinden farklı kabul eden anlayışlara rastlanmakla birlikte çalışmanın yazarı her ikisinin de yerinden yönetimin birer uygulaması olduğu görüşüne daha yakındır (Rondinelli, Nellis and Cheemaa, 1983: 19). Yetki genişliği kapsamında, merkezi idare yetkilerini yerelde kendi atadığı kamu görevlilerine devretmektedir. Başka bir ifadeyle vali, yerel şartların ve zorunlulukların farkına vararak takdir yetkisi çerçevesinde karar alabilmektedir (Özyörük, 1972: 158). Uygulamada yetki genişliği denildiğinde valinin belirli konularda merkezi idareye sormadan yetkisini kullanabilmesi anlaşılmaktadır.

Mülki idare sisteminin belirleyici bir diğer ilkesi “idari vesayet”tir. Anayasası'nın 127. maddesine göre merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. İdari vesayet sınırları yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde, kamu görevlerinin birliği, toplum yararının korunması ve yerel nitelikli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması bakımından kanunda gösterilen esaslar çerçevesinde uygulanacağı şeklinde çizilmiş olup, uygulayıcısı mülki idare amirleridir (Günday, 2017). Yerel yönetimler üzerinde idari vesayeti uygulama yolları “onama, iptal, izin, erteleme, yerine geçme” olmak üzere beş farklı şekilde sınıflandırılabilir (Kalabalık, 2005: 731-734). 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunlarında idari vesayet kavramı kullanılmamış, bunun yerine bazı maddelerinde oldukça hafifletilmiş, daha çok ‘izin’ şeklinde idari vesayet uygulamalarına yer verilmiştir. Ancak daha sonra aşağıda ayrıntılı incelenen her iki kanundaki değişiklikler idari vesayet uygulamasının terörle ilgili konularda yeniden ağırlaşmasını sağlamıştır. En son 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 260. maddesinde İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu’nun “Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak” görevine sahip olduğu hükme bağlanmış ve idari vesayet kavramına resmi metinlerde yeniden yer verilmeye başlanmıştır.

Konuyla ilgili olan bir diğer kavram olan “hizmette yerellik”, Yeni Sağ politikaların etkisiyle yerel yönetimlerin kamu hizmetli sunumunda etkinlik, etkililik ve verimlilik açısından en önemli kuruluşlar olduğu görüşünün benimsenmesine neden olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. maddesinde “hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulması” ifadesinde somutlaşmaktadır. Benzer şekilde 03.10.1992 tarihli ve 21364 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan ve 1 Nisan 1993’te yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4/3. maddesi “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır” demektedir. Avrupa Birliği (AB) tarafından şiddetle tavsiye edilen, aynı zamanda Avrupa Konseyi’nin geliştirdiği hizmette yerellik kavramında asıl olan hizmetin halka en yakın birimler tarafından sunulmasıdır. Dolayısıyla ilke özünde bu birimlerin karar organlarının

seçilmiş olmasını şart koşmamaktadır. AB gibi ulus üstü bir yapılanmada bu ilke ulus devletin katı kurallarının aşılması için yetkinin ulus altı ve ulus üstü makamlara dağıtılmasında kilit öneme haizdir. Temelde bu ilkenin Türkiye gibi üniter yapıya sahip ülkelerdeki sistemle değil, asıl olarak federal siyasal yapı ile uyumlu olduğu değerlendirilmektedir (Apan, 2006: 39). Bu nedenle Türkiye'deki uygulamasında hizmette yerellik, daha çok yerel yönetimlerin mülki idareye karşı üstünlük sağlaması amacına hizmet vermektedir.

Mülki idare sistemi devletin ülkesi üzerinde yaşayan halkını yönetme yöntemlerinden biridir ve tarihi kökenleri bulunmaktadır. Mülki idare, modern devletin, tek bütünleşik ulusal piyasa ile tek düzeleştirilmiş siyasi mekânını idare etme yöntemlerinden birisi olarak üniter devletlerin taşra örgütlenmesini oluşturmaktadır (Akbulut, 2011, 35). Mülki idare sisteminde yer alan idari kademelerin büyüklüğü, teşkilatlanması, yönetim modeli vb. unsurlar mülki idare sistemine sahip ülkelerin kendi tarihsel gerçeklikleri tarafından belirlenmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun toprak üzerinde teşkilatlanması kuruluş ve genişleme döneminde sancaklar, toprakların genişlemesi sonucunda sancakların bir araya getirilmesiyle eyaletler şeklinde gerçekleşmiştir. Söz konusu teşkilatlanma temelde eski İran, Roma, Sasani, Bizans ve Abbasi yönetimlerin imparatorlukları idare etmenin aracı olarak Akdeniz ve Ortadoğu bölgelerinde benzer şekillerde uygulanmıştır (Ortaylı, 1976: 7; Şaylan, 1976: 25). Ortaylı'ya göre genel olarak Osmanlı eyaletleri eski Roma eyaletlerinin sınırları içerisinde kurulmuştur (Ortaylı, 2011: 53). Öte yandan günümüzde illerin merkezi durumundaki kentlerin çoğunun eskiden sancak merkezi olduğunu da unutmamak gerekir (Efe ve Aydın, 2009: 77).

Merkezi idarenin, egemen olduğu ülke üzerinde kontrol sağlamak için merkezin küçük ölçekli bir modelini idari kademelerde kurması ile hayata geçen mülki idare sisteminin çağdaş örneklerinin ilki Napolyon tarafından hayata geçirilmiştir. Bu dönemde 18 Şubat 1800 tarihli "Cumhuriyet Topraklarının ve İdaresinin Bölünlenmesine Dair Kanun" Fransa'da günümüze kadar uzanan mülki idare sisteminin temelini atmıştır (Van Der Burg, 2016: 123). Bu kanun daha sonra 1838 ve 1871 yıllarında geliştirilen hükümlere sahiptir (Giritli, 1983: 150). Napolyon tarafından kurulan sistemde Fransa toprakları illere bölünüp, başlarına vali atanarak mülki idare hayata geçirilmiştir (Karasu, 2004: 233). Ancak Napolyon, mülki idare sistemini kurarken etkilenme yaşamıştır. Bu kapsamda valinin görev

çerçevesi belirlenirken ihtilal öncesinde taşrada kralı temsil eden “intendant”ların rol modeli alındığı değerlendirilmektedir (Şengül, 2012: 15).

Osmanlı İmparatorluğu’nun mülki idare sisteminin kuruluşunda Napolyon döneminin model alındığı düşünülmektedir (Gözler, 2019: 27). Gözler’in bu konuda verdiği örneklerden birisi merkez ilçelerde ayrı kaymakam atamasının yapılmaması, valinin aynı zamanda merkez ilçe kaymakamı olarak görev yapmasıdır (Gözler, 2019: 21). Nitekim günümüz Türkiye’sinde büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde aynı uygulama devam etmektedir. Gençoğlu, Fransız sistemine kuru kuruya özenmenin söz konusu olmadığını, İmparatorluğun dağılmasını önleyeceği düşüncesiyle Fransa’nın giriştiği merkeziyetçiliği sağlamaya yönelik düzenlemelerin Osmanlı’nın arzu ettiği taşra idaresi reformlarına elverişli olması nedeniyle Fransız sisteminin tercih edildiğini vurgulamaktadır (Gençoğlu, 2011: 35). Kameral (Alman) yönetim sistemi dışarıda tutulduğunda Napolyon dönemi kanunları zamanla Osmanlı İmparatorluğu’nun ve Türkiye’nin yanı sıra Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan’ın da içinde olduğu Kıta Avrupası yönetim sistemi geleneğini oluşturmuş ve Anglo-Sakson yönetim sistemi ile birlikte dünya genelinde geçerli iki yönetim geleneğinden birisi halinde gelmiştir (Ongaro, 2009). Türkiye gibi Fransız sistemini ya da başka bir deyişle Kıta Avrupası yönetim geleneğini benimsemiş ülkelerde merkez dışında kalan alanların tüm ülke genelinde tek tip olarak ve yetki merkezçiliği kapsamında yönetilmesinde mülki idare kilit işleve sahiptir (Apan, 2021: 761).

Dikkat edilmesi gereken husus Osmanlı İmparatorluğu’nun, 1839-1864 arasında yapılan diğer düzenlemelerde izleri görülen biçimde, Napolyoncu sistemin “yukarıdan aşağıya – top-down” anlayışını benimsemesi, bununla birlikte yerelde atadığı kamu görevlileri ile güç paylaşımını (yetki genişliği) kabul etmiş olmasıdır. 1864 yılında kabul edilen ilk nizamname olarak Tuna Nizamnamesinin hazırlığı sırasında Sadrazam Fuat Paşa’nın isteği de eyalet ve sancakların daha büyük mülki kademeler halinde gruplandırılması ve daha sonra vilayet adı verilecek bu kademelerin başına yetenekli ve tecrübeli valiler atanması, valilerin geniş bir takdir yetkisine sahip olarak sadece çok önemli konuları başkente danışması yönündedir (Lewis, 1993: 383). Bu arada 1864 Nizamnameleri öncesinde vilayet kavramının ülkeden köye kadar farklı ölçeklerdeki yerleşim alanları için kullanıldığını hatırd tutmak gerekir (Bekadze, 2017). 1876 yılında kabul edilen ve Meşrutiyet rejimi

Genç, Siverek, Ergani ve Kozan ilçeye dönüştürülerek il sayısı 74'ten 63'e indirilmiş ve mülki kademeler yeniden düzenlenmiştir. 18.04.1929 tarihinde kabul edilen ve 5 Mayıs tarihli 1929 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı'nın genel idareye yönelik İdare-i Umumiye-i Vilayet başlıklı kısmının ilgası ve mülga kısımdaki maddelerin içeriklerinin aynen ya da tadil edilerek kabulü ile düzenlenmiştir.

1930'lu yılların başında, 14.04.1930 tarihinde yürürlüğe giren ve mülki idareye belediyeler üzerinde önemli idari vesayet yetkileri tanıyan 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Mezkûr kanunun 150. maddesine göre İstanbul Valisi, belediye başkanlığını görevini de üstlenmiştir. Halen yürürlükte olan 06.05.1930 tarihli ve 1489 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 1693 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu mülki idare sistemine sağlık konusunda önemli görevler yüklemektedir. Aynı yıl içinde kısa bir süre sonra bu sefer mülki idare amirliğini düzenleyen ve halen yürürlükte bulunan 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu 09.06.1930 tarihli ve 1524 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

II. Dünya Savaşı'nın hüküm sürdüğü 1940'lı yıllarda önce 1940 tarihli ve 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu kabul edilmiştir. 26.01.1940 tarihli ve 4417 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren bu kanun olağanüstü hâl dönemlerinden vali ve kaymakamlara oldukça önemli yetkiler vermektedir. 2019 yılında başlayan COVID-19 küresel salgın krizinde bu kanunun uygulanmasında benzerlikler görülmüştür. Savaşın sona ermesinden sonra mülki idare sisteminin yeniden düzenlenmesine yönelik çabalar hız kazanmış ve 1949 yılında halen yürürlükte olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun kabulüyle sonuçlanmıştır. Kanunda kasaba ve köy mülki kademeler arasında sayılmamıştır.

Çok partili siyasal hayata geçilen 1950'li yıllarda önce 1954 yılında İstanbul İl Özel İdaresi ile İstanbul Belediyesi ayrılmış ve İstanbul Valisinin belediye başkanlığı görevi sona ermiştir. Ankara Valisinin belediye başkanlığından ayrılması için 1960 ihtilalini beklemek gerekmiştir. 1950'li yıllarda ülkede önce 1950 yılında Karayolları Genel Müdürlüğü, daha sonra 1953 yılında Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kuruluşlar hayata geçirilmiş olup, bu kuruluşların mülki idare sistemi bakımından en önemli etkisi bölge teşkilatları ekseninde örgütlenmiş

olmalarıdır. Yakın zamana kadar bölge teşkilatları mülki idare sistemi bakımından önemli bir tehdit olarak değerlendirilmiştir (Çoker, 2002).

1960 ihtilali sonrasında günümüzde örnekleri görülen biçimde vali ve kaymakamlardan belediye başkan vekili olarak görevlendirilenler olmuştur. 1961 yılında yeni bir Anayasa kabul edilirken, mülki idare sistemi bakımından en önemli değişiklik ilk defa 1876 Anayasası'nda yer alan ve 1921 ile 1924 Anayasalarında korunan “görevler ayrılığı” ilkesine yer vermemesidir. Ayrıca ilçe ve nahiyeden mülki idare kademe olarak açıkça söz edilmemiştir. İllerin idaresinde “yetki genişliği” artık tek belirleyici ilke haline gelmiştir. İhtilal sonrasında kamu görevlerine girişi, kamu görevlilerinin hakları, ödevleri ve sorumlulukları dahil pek çok konuyu düzenleyen ve halen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 23.07.1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun mülki idare bakımından önemi 1974 yılında yapılan ekleme ile Mülki İdare Hizmetleri Sınıfının ihdas edilmiş olmasıdır. 31.05.1974 tarihli ve 14901 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yapılan bu düzenlemenin gerçekleşmesi için 10 Ocak 1971 tarihinde ilk defa yapılan mülki idare amirleri mesleki toplantısı o dönemde büyük ses getirmiş ve dönemin iktidarına bir tür tepki olarak görülmüştür. 1979 yılından itibaren de 10 Ocak günü her yıl İdareciler Günü olarak kutlanmaya başlanmıştır.

1970'lerde mülki idare sistemi yönünde kapsamlı bir değişiklik gözlenmemekle birlikte 1980'lerde yaşanan askeri ihtilalin ardından kabul edilen 1982 Anayasası'nın 123-127. maddeleri günümüz mülki idaresinin anayasal temelini oluşturmaktadır. 1982 Anayasası da ilçeden mülki kademe olarak açıkça söz etmemiştir. 04.10.1983 tarihli ve 71 sayılı KHK ile “Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir” olmak üzere sekiz bölge valiliği kurulması planlanmışsa da söz konusu KHK yasalaşmadığı için yürürlüğe girememiştir. Ayrıca 23.02.1985 tarihli ve 18675 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun mülki idare sistemine yönelik bazı düzenlemeler içermektedir. 14.06.1986 tarihli ve 19134 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu mülki idare bakımından son derece önemli bir düzenlemedir. Kanunla birlikte il ve ilçelerde kurulan sosyal yardımlaşma ve

dayanışma vakıfları aracılığıyla ülkenin en önemli sosyal yardım hizmetlerinden birisi faaliyete geçirilmiştir. Dünyada Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Başkan Reagan ve İngiltere'de Başbakan Thatcher dönemiyle örtüşen Yeni Sağ politikalarla önem kazanan yönetişimci uygulamaların ilk örneği bu vakıfların kurulmasıdır. Bununla birlikte bu yapılanmanın Yeni Sağ'ın sosyal yardımların azaltılması politikasına uygun düşmediğini de hatırla tutmak gerekir. Başlangıçta merkezde de vakıf olarak kurulan bu yapılar daha sonra Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı içerisinde Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü olarak örgütlense de, halen il ve ilçelerde sivil üyelerin aktif olarak yönetimde bulunduğu, vali ve kaymakamın başkanlık yaptığı bir mütevellî heyeti tarafından yönetilmektedir. Genel idare ile ilgili kısmı 1929'da ilga edilen 3 Mart 1913 tarihli geçici kanunun il özel idaresini düzenleyen kısmı 26.05.1987 tarihli ve 19471 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3360 sayılı 3 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun ile değiştirilmiş, dili sadeleştirilmiş ve bazı maddeler eklenerek güncelleştirilmiştir. 14.07.1987 tarihli 285 sayılı KHK ile terörle mücadele amacıyla Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur. Mülki idare bu düzenlemeyle birlikte terörle mücadelede aktif rol oynamaya başlamıştır.

1990'lı yıllarda hazırlanan kamu yönetiminde reform ve özellikle yerel yönetim reformu taslaklarında mülki idarenin genişlemesinin hedeflendiği gözlemlenmektedir. Bu durumun sebebi mülki idare sisteminin temelini oluşturan yetki genişliği ilkesinin özünde yerinden yönetimin bir türü olması, bununla birlikte hizmette yerellik ilkesi ile uyumlu olmasıdır. Ancak Olağanüstü Bölge Valiliği kurulmasıyla terörle mücadelede mülki idarenin rolünün artmasını tersine döndüren bir gelişme olarak 7 Temmuz 1997'de Genelkurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı Arasında 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu "11/D Maddesi" Gereğince Alınması Gereken Müşterek Tedbirlere İlişkin Protokol (EMASYA) imzalanmıştır. 27 maddelik protokol, bir veya daha fazla ildeki olaylarla ilgili olarak valilerin talebiyle askeri birlik tahsis edildiği hallerde askeri birlikler ile kolluk kuvvetleri arasında ilişkinin nasıl olacağını belirlemeyi amaçlamıştır. 25-27 Nisan 2002 tarihlerinde yapılan İkinci Mülki İdare Şûrası'nda EMASYA Protokolünün 11 açıdan mevzuata aykırı olduğu ifade edilmesine rağmen (İçişleri Bakanlığı, 2002), kaldırılması ancak 2010 yılında mümkün olmuştur.

2. 21. YÜZYILDA MÜLKİ İDAREYİ ETKİLEYEN GELİŞMELERİN DÖNEMSEL İNCELEMESİ VE MÜLKİ İDARENİN DÖNÜŞÜMÜ

Devletin geri çekilmesi, zayıflaması gibi Yeni Sağ politikalardan etkilenen tartışmaların eşliğinde mülki idare sisteminin görev alanının daralması söz konusudur. Benzer gelişme Fransa’da gerçekleşen kamu yönetimi reformları sonrasında Fransız adem-i merkeziyetçiliği ve bölgesel yönetimlerinin üstünlüğünün sağlanması ile yaşanmış, seçilmiş siyasetçiler vali gibi bürokratlara karşı üstünlük elde etmiştir (Thoenig, 2005: 689). Genelde belirli süreler için halkın oyuyla göreve gelen yerel yöneticiler, atanmış bürokratlardan daha üstün kabul edilmekte, bir bakıma Wilson’un dikkat çektiği demokrasi-bürokrasi (siyaset-yönetim) zıtlaşmasında demokrasi tarafını temsil etmektedir (Al, 2019: 542).

Mülki idare sistemi kuruluşundan itibaren merkezileşmeyi sağlamanın aracı olarak yapılandırılan bir yönetim modeli iken günümüzde yerel yönetimler yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda genel yetkili hale gelmiştir. Eski mevzuatta yerel yönetimlerin görevleri zorunlu ve ihtiyari olarak liste halinde sayılıyorken, artık yerel işlerin tamamında görevli oldukları, yerel yönetimler tarafından sağlan(a) mayan hizmetlerde merkezi idare birimlerinin görevli oldukları belirtilmektedir. Öte yandan, 21. Yüzyılda mülki idare aracılığıyla kalkınma düşüncesi tamamıyla terk edilmiştir. Bu durumun ülke gerçeklerinin yanı sıra dünyada piyasaya ağırlık veren Yeni Sağ ve Yeni Kamu İşletimi gibi kamu yönetimi alanındaki yaklaşımlarla bağlantısı bulunmaktadır. Bununla birlikte ülke nüfusunun büyük bir kısmının kentsel alanlarda yaşamaya başlamasının etkisini göz ardı etmemek gerekir. Oysa geçmişte Türk kamu yönetimi bakımından önemli tespitler içeren Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi’nde (MEHTAP) mülki idarenin sınırlı imkân ve yetkilerle önemli başarılar sağladığı ve toplum kalkınmasının mülki idare amirleri eliyle sağlanabileceği ifade edilmiştir (MEHTAP Raporu, 1966: 49).

11.02.2017 tarihli ve 29976 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çerçevesinde 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla değişiklik kabul edilmiştir. Daha sonra, 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimlerle Türkiye Başkanlık sistemiyle yönetilmeye başlanmıştır. Yeni sistem, bazı yönlerden önemli değişiklikler getirirken, bazı açılardan sistemi aynen korumuştur.

2.1. Mülki İdarede Daralma

Devletin unsurları basitçe kişi, toprak ve egemenlik olarak sayılabilir (Bulgan, 2017; Kelly, 2004: 493-529). 1933 yılında Amerika kıtasında yer alan devletlerin imzaladığı Devletlerin Hak ve Görevlerine İlişkin Montevideo Sözleşmesinde halk, ülke (toprak), hükümet (yönetim) ve başka devletlerle ilişki kurma yeteneği olmak üzere dört ölçüt üzerinden devlet tanımı yapılmıştır. Daha sonra başta AB olmak üzere başka devlet ve kurumlar bu tanımda yer alan ölçütleri uluslararası hukukun bir parçası olarak kabul etmiştir. Devletler, ülkesinin idaresi konusunda yukarıda açıklandığı üzere çeşitli yöntemler kullanırken, Türkiye’de mülki idare sistemi uygulanmaktadır. Söz konusu sistem, Osmanlı İmparatorluğu’ndan bu yana kamu yönetiminde reform arayışları çerçevesinde değişim ve dönüşüm geçirmektedir.

2000’ler özellikle yeni yerel yönetim kanunlarının kabulünden sonra mülki idare sistemi için önemli bir daralmayı beraberinde getirmiştir. Bu daralmada ülkenin AB üyelik süreciyle birlikte Avrupa başta olmak üzere dünyada yaşanan siyasal gelişmelerden etkilenmenin sonucudur. Bu kapsamda, Yeni Sağ siyasetinin sonuçları ve çeşitli yönlerden devletin rolünün azalması anlamına gelen ‘daralması’ biçiminde meydana gelmiştir. Yeni Sağ, ülkeden ülkeye farklılık gösteren yansımaları olmakla birlikte genelde adem-i merkeziyetçiliğe ve yerel yönetimlere yetki devrine odaklanmakta olup, mali özerkliğe vurgu yapmaktadır. Bu durumun en önemli sebeplerinden birisi yerel yönetimlerin piyasaya daha duyarlı ve uyumlu olduklarına dair genel kabuldür. Bu şekilde, Türkiye’de örneği görüldüğü üzere merkezi idareden, yerel yönetimlere yetki devrini konu alana yerel yönetim reformları gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin, yerel halkın ihtiyaçlarına daha duyarlı oldukları, bu sayede daha verimli ve etkili kararlar alabildikleri öne sürülmüştür.

2.1.1. Yerel Yönetimlerle İlişkiler

Yerel yönetimler, bir ülkedeki kamu yönetimi sisteminin oluşumunda merkezi idarenin tamamlayıcı parçasıdır. Kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi idare ile yerel yönetimler beraber çalışırken, özellikle yerel nitelikli görevlerin yerine getirilmesinde 2005 yılında kabul edilen yerel yönetim mevzuatına kadar liste usulü uygulanırken, sonrasında yerel yönetimlerin genel yetkili kabul edildiği görülmektedir. Yeni düzenleme sonrasında nüfusun çok büyük kısmı büyükşehir

belediye sınırları içerisinde, yani il özel idaresi, köy ve köylere hizmet götürme birliği gibi mülki idarenin sıkı gözetiminde çalışan kuruluşların bulunmadığı yerlerde, yaşamaktadır. Türkiye’de büyükşehir kurulmasına yönelik ilk düzenleme 08.12.1981 tarihli ve 17532561 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun’dur. Kanun kapsamında nüfusu 300.000’in üzerindeki sekiz büyük belediyeye komşu olan küçük belediye ve köyler kapatılarak ana belediyeye bağlanmış olup, 120 küçük belediye ile 150 köy lağvedilmiş ve 140 anabelediye oluşturulmuştur (Görmez, 2015: 57).

Köyler, beldeler ve il özel idarelerinin, büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilde kapatılmasıyla sadece yerel yönetimler alanında değil, mülki idare bakımından da Cumhuriyet tarihinin en büyük reformu gerçekleştirilmiştir. Bunun yanında 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’ndaki 2.000 nüfus ölçütü yükseltilecek, belediye kurulması için gerekli nüfus şartı 5.000’e çıkarılmış, bu ölçütün altında nüfusa sahip olan belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sona erdirilerek köye dönüştürülmüştür. Türkiye’de 2014 yılında yayınlanan bir araştırmada belediye başkanlarının yaklaşık yarısının küçük belediyelerin kapatılmasını desteklemediği tespit edilmiştir (Yıldırım vd., 2014: 17). Öte yandan, kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin ölçeğinin büyümesine yönelik refah devleti uygulamalarıyla başlayan tartışma, devletin geri çekilmesini savunan Yeni Sağ ile devam ettiğinden ölçek büyümesinin AB’de görülen kavramsal değişimlerle uyumlu olduğunu da belirtmek gerekir. Büyük ölçek konusunda avantajlar toplu tedarikten kaynaklı daha az maliyet, ölçek ekonomisinin faydaları, büyük örgütlerin geniş personel kabiliyeti veya gereksiz harcamalardan tasarruf olarak sıralanabilir (Koch ve Rochat, 2017: 215). Ancak küçük belediyelerin verimsiz ve etkisiz kaldığı değerlendirilmesinin etkisiyle büyükşehir belediyelerinin hizmetleri daha etkin biçimde sunacağına dair genel bir inanıştan yola çıkılsa da, akademik alanda ölçek büyümesinden beklenen yararın sağladığını teyit eden araştırmalara pek rastlanılmamaktadır (Tang and Hewings, 2017: 440).

II. Dünya Savaşı sonrasında AB ülkeleri genelindeki kentsel alan ve buna koşut nüfus artışı kentlerin sürekli evrimine yol açmıştır. AB içerisinde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir bölgeleri, kentsel alanlar, şehir bölgeleri vb. pek çok farklı tanım kullanılmakla birlikte AB İstatistik Kurumu Eurostat’a göre tek bir kent

merkezinde ya da birden fazla kent içerisinde en az 250.000 nüfus barındıran, sakinlerine iş imkânıyla birlikte ekonomik, kültürel ve toplumsal çeşitli faaliyetler yapma imkânı sunan yerler büyükşehir olarak kabul edilmektedir (Tomas, 2015: 2). Kentleşmenin niteliğinin ve hızının, eski kent/yerel yönetim yapılarını zorlayarak değiştirmesi ve coğrafi olarak daha geniş alanlara ihtiyaç duyulması nedeniyle ulus altı bölgesel bir yapı ihtiyacı bu şekilde giderilmektedir (Sharpe, 1993: 8). Ulus üstü bir yapılanma olarak AB'nin, ulus devletin katı kurallarına sahip olmayan yerel yönetimleri öne çıkarma sebeplerinden birisi budur.

Mülki idarenin, il özel idaresi gibi 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile birlikte kurulmuş güçlü bağlara sahip olduğu bir kuruluşla ilişkisi 6360 sayılı kanun sonrasında büyükşehir belediyesine sahip 30 ilde il özel idarelerinin lağvedilmesiyle tamamen kopmuş, diğer 51 ilde ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla birlikte zayıflatılmıştır. Artık iller, il özel idaresinin faaliyet gösterdiği 51 il ile il özel idaresi bulunmayan 30 il olmak üzere iki gruba ayrılmıştır. En eski ve en küçük yönetim kademesi olarak köyler hem büyükşehir belediyesi bulunan illerde kapatılmaları hem de faal olan köylerde yaşayan nüfusun oldukça azalması kaynaklı işlevselliğini yitirmeleri nedeniyle ağırlık kaybetmiştir. Ayrıca yerel yönetimler üzerinde idari vesayet azaltılırken, bir yandan da KÖYDES gibi projelerle köy ve belde belediyelerinin temel alt yapı problemleri halledilerek kapatılmalarına ve bu kuruluşları devralacak büyükşehir belediyelerinin iş yükünün azaltılmasına çalışılmıştır.

Yerel yönetim mevzuatı olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda idari vesayet azaltılarak sembolik düzeye indirilmiştir. Bunların yanında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da mülki idare sisteminin sahip olduğu önemli yetki ve araçların alınmasını içeren hükümler barındırmaktadır. Öncelikle mülki idarenin, yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisi yeni mevzuatta sınırlı bir alana indirgenmiştir. Özellikle belediyelerin idari özerklikleri pekiştirilmiştir. Örneğin, 5393 sayılı kanunun 78. maddesi uyarınca, daha önceleri kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışmalarını valilik ve kaymakamlık üzerinden yapan belediyeler doğrudan yazışma yetkisine sahip olmuştur. Sembolik gibi görünen bu maddenin, uygulamadaki karşılığı idari özerkliğin son derece artması anlamına gelmektedir.

Bunun yanında 1864 yılından bu yana mülki idarenin, yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda geniş biçimde istifade ettiği il özel idarelerinin organı il genel meclisleri, kendi üyeleri arasından başkan seçmeye başlamış ve valinin, il genel meclisi başkanlığı görevi sona ermiştir. İl genel meclisi başkanlığından ayrılmasına karşın, il encümeni başkanlığını muhafaza eden valinin konumu büyük karmaşaya neden olmuştur. Öte yandan, Anayasa Mahkemesinin 18.01.2007 tarihli ve E.:2005/32, K.:2007/3 sayılı kararı valinin, il genel meclisi karşısındaki konumu güçlendirmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5302 sayılı kanunun 15/2. ve 3. paragrafında yer alan hükümlere göre il genel meclisi, vali tarafından geri gönderilen kararları üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar ederek yürürlüğe sokabilme imkânına sahipti. İptal kararı sonrasında valinin idari vesayet yetkisi genişlemiştir (Gözler ve Kaplan, 2015: 121). İl genel meclisinin aldığı kararlar üzerinde vali yeniden bir tür onay merciine dönüşmüştür. Bununla birlikte il özel idaresinin faaliyet gösterdiği illerde il genel meclisi başkanlarının fiilde “seçilmiş vali” olarak kabul görmek istediklerine yönelik yaygın bir görüş bulunmaktadır.

Mahalli idare birlikleri bakımından mülki idare sistemini ilgilendiren en önemli değişiklik 5355 sayılı kanunun 18. maddesiyle düzenlenen köylere hizmet götürme birlikleri ile ilgili gerçekleşmiştir. Madde yakından incelendiğinde köylere hizmet götürme birliklerince tarım ürünlerinin pazarlanmasının yasaklandığı görülmektedir. Vali ve kaymakamın başkanı olduğu bu birlikler söz konusu kanun öncesinde başta süt ve süt ürünleri olmak üzere kırsalda yaşayan köylüler tarafından üretilen pek çok tarımsal ürünün pazarlamasını yapmıştır. En bilinen örnekler Tekirdağ Malkara (Eren, 1992) ve Gümüşhane Kelkit (Okutan, 1996) ilçeleri köylere hizmet götürme birliklerinin tarımsal faaliyetleridir. Bu şekilde köylünün tarımsal ürünlerinin değerinde satışı veya işlenerek daha iyi gelir sağlanması imkânı yaratılmaktaydı. Kanun sonrasında bu birliklerin tarım ürünlerinin pazarlanması konusunda yaptıkları faaliyetlere son verilmiştir. Maddenin içinde yer alan alt yapı tesisleri yapma görevi aslında mezkûr kanunla aynı yıl uygulamaya geçen KÖYDES için bir hazırlık niteliğindedir. Önceden kendi kaynaklarını kendisi yaratmak zorunda olan bu birlikler artık daha çok merkezden gönderilen ödeneklere bağımlı hale gelmiştir. Söz konusu madde aynı zamanda önceden belediyelerin ve il özel idaresinin üye olabildiği mahalli idare birlikleri

formundan sadece köylerin üye olduğu hizmet birliği formuna geçiş anlamına gelmektedir. Belediyelerin kendi aralarında ya da il özel idareleriyle ortak biçimde kurduğu mahalli idare birlikleri yine eski görevlerine devam etmektedir.

2010'lu yıllar mülki idarede daralış sürecinin devam ettiği bir düzenleme ile başlamıştır. 2012 yılında kabul edilen ve 2014 mahalli idareler seçimleriyle birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı kanunun yerel yönetim mevzuatında yaptığı değişiklik, mülki idare sistemi üzerinde en az yerel yönetimlerin kendisi kadar etki yaratmıştır. Yeni düzenleme sonrasında;

- Büyükşehirler alan yönetimi niteliği kazanmış ve mülki idare sistemi büyükşehir teşkilatı bulunan 30 ilde kesin daralmaya gitmiştir.

- Büyükşehir belediyelerinin kurulduğu illerdeki il özel idareleri, belde belediyeleri ve köyler kapatılarak tamamı büyükşehir belediyesinin görev sahasına dâhil edilmiştir. Kapatılan il özel idarelerinin mal varlıkları ve personeli büyükşehirlere aktarılarak ölçek büyümesi desteklenmiş, mülki idare sistemi biraz daha daralmıştır. Bununla birlikte kaldırılan il özel idarelerinin yerine yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları (YİKOB) adıyla yeni bir yapı oluşturulmuş ancak il özel idarelerinin yerini alamayan bu yapılar hukuki, mali ve idari boşluklar doğmasına neden olmuştur.

- Büyükşehir kurulan illerde köylerin kaldırılması nedeniyle köylere hizmet götürme birlikleri de kapatıldığı için büyükşehirlerde mülki idare pek çok konuda merkeze ya da büyükşehir belediyelerinin mali kaynaklarına bağımlı olmak durumunda kalmıştır.

- Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras, kuruluşu tartışmalara neden olan ve hayata geçirilmemesi için çok uğraşılan, 1970'ten sonra fiilen son bulan mülki idare kademesi nahiye (bucak) resmen kaldırılmıştır.

2010'lu yılların ikinci yarısı mülki idarenin, yerel yönetimler konusunda daralmadan genişlemeye evrilmesine sahne olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesinde yapılan değişiklik sonrasında mülki idarede göreceli bir genişleme meydana gelmiştir. 2016 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde başlayan "hendek" olayları ve aynı yıl yaşanan FETÖ/PDY Terör Örgütünün darbe kalkışması sonucunda terör veya terör örgütlerine yardım ve

yataklık suçları sebebiyle bazı belediyelerde belediye başkanları ve meclis üyeleri görevden uzaklaştırılmış, yerlerine mülki idare amirleri belediye başkan vekili olarak görevlendirilmiştir. 674 sayılı KHK'nın 38. maddesi daha sonra 6758 sayılı kanunun 34. maddesi olarak aynen kabul edilmiş ve terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan ya da kamu hizmetinden yasaklanan veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliği sona erenlerin yerine İçişleri Bakanı veya belde belediyeleri için vali tarafından görevlendirme yapılması hükme bağlanmıştır. Uygulamada hemen tüm belediye başkan vekilleri (kayyum) mülki idare amirleri arasından görevlendirilmiştir. Keleş ve Özgül'e göre, yeni düzenleme idari özerklik sorunu doğmasına yol açmıştır (2017: 310). İdari vesayet oldukça zayıflatıldığı hatta kavrama yer bile verilmediği, buna karşılık "idari ve mali özerklik" kavramının vurgulandığı yeni mevzuatta, idari vesayet uygulamasının sertleştirilmesi yaşanan toplumsal ve siyasal olaylar sonucunda gerçekleşmiştir.

İkinci olarak, YİKOB'lardan beklenen verimin elde edilememesi üzerine özellikle valilerin yoğun baskısı sonucunda 674 sayılı KHK'nın 35. maddesi çerçevesinde YİKOB'ların "kamu tüzel kişiliğini haiz ve bütçeli" oldukları karara bağlanmıştır. 09.07.2018 tarihli ve 30473 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan 703 sayılı KHK ile 3152 sayılı kanunda yapılan değişiklikler sonrasında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin YİKOB'lara yönelik 73. maddesi de bu birimlerin bütçesi ve tüzel kişiliği olduğunu vurgulamıştır. Dönemin başbakanı YİKOB'lara tüzel kişilik ve bütçe kazandırılmasının gerekçesini açıklarken "belediyeler de ya iş bilmezlikten ya planlama yapmamaktan ya da işte iktidar partisiyle farklı partiler de olunca ideolojik sebeplerden dolayı maalesef şehir dışındaki hizmetler istendiği gibi yapılamadı" ifadesini kullanmıştır (Sabah, 12.05.2020). Devlet tüzel kişiliğinden ayrı ancak tamamıyla merkezi idarenin illerdeki yatırımlarını gerçekleştirmek amacıyla teşkilatlanan, özel bütçeli bu yapı daha sonra yerel yönetim kuruluşu olmamasına rağmen il özel idarelerinin yerine Vilayetler Hizmet Birliği gibi çatı mahalli idare hizmet birliği kuruluşunun üyesi yapılmıştır. İl özel idaresinin kaldırılmasından sonra büyükşehirlerde baş gösteren sorunları çözmek amacıyla 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun 20. maddesine 2018 yılında eklenen bir cümleyle "İl özel idarelerinden oluşan ülke düzeyindeki birliğe yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları da aynı hak, yetki ve yükümlülüklerle

üye olurlar” denilmesi, YİKOB’ların, kaldırılan il özel idarelerinin yerine ikame edildiğini göstermektedir.

2.1.2. Diğer Konular

Mülki idare sistemini daraltan pek çok uygulama ve düzenleme olmakla birlikte önemli olanlarını mülki idare sistemine ve mülki idare amirliğine yönelik olanlar olmak üzere iki gruba ayırmak mümkündür. Bu kapsamda mülki idare sistemine yönelik daraltıcı hususlar şunlardır:

- Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1864 Vilayet Nizamnamesi ile kurulan İdare Kurullarının görev alanı son derece daraltılmış ve sembolik düzeye düşürülmüştür. Kuruluşunda çok sayıda idari görevin yanında adli görevlere sahip, bazen de danışma organı işlevi gören bu kurullar son dönemde kısıtlı konularda sembolik nitelikli kararların alınmasıyla sınırlandırılmıştır.

- 16.05.2005 tarihli ve 25817 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı İle İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun uyarınca mülki idarenin geleneksel görevlerinden olan vergi toplama konusunda doğrudan merkeze bağlı bir Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 152. maddesinde de bu başkanlığın taşra teşkilatının doğrudan merkeze bağlı çalışacağı hükme bağlanmıştır.

- Vali ve kaymakamların görev yaptıkları binalar hükümet konağı olarak adlandırılmakta ve il ve ilçelerde teşkilatlı olan kurum ve kuruluşların bu binalarda hizmet vermesi nedeniyle ortak giderleri milli emlak genel müdürlüğü tarafından karşılanmakta iken, yapılan bir protokolle giderlerin İçişleri Bakanlığı bütçesinden karşılanmaya başlaması sembolik bir daralmayı temsil etmektedir.

- Vali ve kaymakamları taşra teşkilatında görev yapan kamu görevlileri hakkında sicil raporu vermesini düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 110-121. maddeleri iptal edilmiştir. Bu şekilde mülki idare sisteminin taşra teşkilatı üzerindeki denetim yetkisi daraltılmıştır.

- Pek çok bakanlık özel düzenlemeler yoluyla 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve onun getirdiği mülki idare sistemini delmiştir.

- Diğer bakanlıklar gibi müsteşarlık makamının lağvedildiği İçişleri Bakanlığının birimlerinde de değişiklik yapılarak Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kapatılmış, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) İçişleri Bakanlığına bağlanırken, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ismi Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü olarak değiştirilerek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı teşkilatlanmasına katılmıştır. Ayrıca, Bakanlık Encümeni, Kaçakçılık İstihbarat ve Koordinasyon Kurulu gibi sürekli kurulların da görevine son verilmiştir. Yeni durumda artık esnek yapılanma öne çıktığından herhangi bir bakanlığın ya da kamu kurum ve kuruluşunun kurulması, kapatılması, görev alanının değiştirilmesi için sadece Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ihtiyaç duyulmaktadır.

- Daralma konusunda son dönem yaşanan çarpıcı örneklerden birisi Osmanlı İmparatorluğu döneminden beri önce vali ve kaymakamların başkanlığındaki idare kurulları, ardından 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uyarınca bizzat kendileri tarafından verilen soruşturma izinlerine yönelik yaşanmıştır. Buna göre 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nun Ek 18. maddesi kapsamında Yükseköğretim Kanununun 53. maddesinde yer alan soruşturma usulüne tabi olanlar dışındaki özel sektör dâhil tüm sağlık personelinin sağlık mesleğinin icrası kapsamında yaptıkları tıbbi işlem ve uygulamalar nedeniyle 4483 sayılı kanun hükümleri kapsamında soruşturma izninin, Sağlık Bakanlığı bünyesinde merkezde kurulan Mesleki Sorumluluk Kurulu tarafından verilmesi hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenlemeyle sağlık hizmetlerinin, mülki idare sistemi kapsamından biraz daha uzaklaşması sağlanmıştır.

- Önceleri 5442 sayılı kanunun 66. Maddesi kapsamında çeşitli konularda valinin aldığı ve usulüne göre yayınladığı kararlar ve önlemlere uymayan, güçlük çıkaran ya da uygulanmasına karşı çıkanlar hakkında dava açılması ve hapis cezası verilebilmesi mümkün iken, artık 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesi hükmü gereğince sadece idari para cezası verilmektedir. Daha sonra 5442 sayılı kanunun 66. maddesine 2015 yılında yapılan bir ekleme sonucunda vali, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini tehlikeye düşürecek toplumsal olayların ortaya çıkması durumunda kamu düzenini sağlamak amacıyla karar alıp, bu kararını usulüne göre ilan ettiğinde karar ve önlemlere uymayanlar hapis cezasıyla cezalandırılabilir hale gelmiştir.

Mülki idare amirliğine yönelik daraltıcı hususlar şunlardır:

- Valiler, Bakanlar Kurulu kararı ile ataması yapılan iki görevliden birisi iken 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ekindeki üst düzey yönetici atama listesine tabi kılınarak tek imzayla atanmaya başlamıştır. Yeni sistemde valiler 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair 3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca 1 Sayılı Cetvelde, vali yardımcısı ve kaymakamlar ise 2 Sayılı Cetvelde yer almaktadır. Pratikte bunun anlamı valilerin sözleşmeli personel olarak cumhurbaşkanı ile göreve gelip, cumhurbaşkanının görev süresinin bitimiyle görevden ayrılması, yani görev süresinin atandıkları tarihte görevde bulunan cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceğidir. Daha önce Bakanlar Kurulu ile ataması yapılan valiler artık tek imzayla atanmaktadır. Kaymakamların ataması ise eskisine benzer biçimde bakan imzasını içermektedir. Yine kaymakam adaylığı sınavına giriş koşullarında da değişiklik yapılmış olup, konunun esnekliği bakımından çalışmaya konu edilmemiştir.

- Mülki idare mesleği bakımından en önemli değişikliklerden birisi merkez valiliğinin kaldırılmasıdır. Eylemli valilikten alınanların mülkiye başmüfettişliğine atanması da dikkat çeken bir diğer düzenlemedir. Bu husus düzenleme yapılırken merkez valisi olarak görev yapanlar için getirilmemiş, merkez valisi unvanı şahsa bağlı kadro olarak bırakılmıştır. Yeni durumda mülki idare hizmetleri sınıfına mensup iken vali olarak atanalar, görevden alınmaları halinde “vali-mülkiye başmüfettişi” unvanıyla atanmaktadır. 5442 sayılı kanunun vali ve kaymakamların görevlerini düzenleyen maddelerinde de sembolik ama anlamlı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, kanunun 9. maddesindeki “vali; ilde devletin ve hükümetin temsilcisidir” ifadesi valilerin; ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğu; ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu şeklinde düzenlenirken “kaymakamın ilçede hükümet temsilcisi olduğu” ibaresi yerine 27. maddede “Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası” olduğu hükmü getirilmiştir.

- Mülki idare amirliği bakımından önemli düzenlemelerden birisi Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğinin oluşturulmasıdır. 1700 sayılı kanuna 2006 yılında eklenen bir maddeyle mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfında; kaymakam adaylığı dâhil olmak üzere, fiilen 15 yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıklarını

birinci dereceden alan ve kanunda belirtilen diğer şartları taşıyan mülki idare amirleri yapılan değerlendirme sonucunda Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine ayrılabilirler. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğinin 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sonrasında maaş artışı dışında pek bir etkisi kalmamıştır çünkü mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklara yönelik 1. Sınıf mülki idare amiri olma şartı artık geçerli değildir.

2.2. Mülki İdarede Genişleme

Mülki idare sisteminin daraltılmasını, hatta bütünüyle kaldırılmasını hedefleyen düzenlemelerin tam olarak hayata geçmesini duraklatan bazı siyasal ve toplumsal olaylar bulunmaktadır. Türkiye’de 1984 yılından bu yana kesintisiz devam eden ayrılıkçı terörle mücadele ile insan hakları ihlallerinin önlenmesini amaçlayan kolluk gözetimi ve denetimi mülki idare sisteminin sürdürülmesine ve göreceli genişlemesine gerekçeler oluşturmuştur. Doğası gereği terörle mücadelenin yerel dinamiklerden bağımsız yürütülmesi gerekir. ABD ve bazı Avrupa ülkelerinde kolluk belediyelerin kontrolünde iken yine terörle bağlantılı biçimde istihdam edilen personel sayısının çokluğu, ihtiyaç duyulan mali kaynağın büyüklüğü vb. nedenlerle bu seçeneğin Türkiye’de uygulanma şansı bulunmamaktadır. Yine suçun önlenmesi ve meşru zor kullanma gücünün uygulayıcısı olan kolluk ile ilgili şikayetlerin sivil görevliler tarafından incelenmesi insan hakları konusuna verilen önemi göstermesi bakımından önemlidir. Bu kapsamda mülki idare sisteminde kolluk ile ilişkilerin son halini iyi analiz etmek gerekir. Öte yandan, kriz, afet ve göç yönetimi gibi mülki idare sisteminin genişleme sürecini devam ettiren hususlar bulunmaktadır.

2.2.1. Kolluk Gözetimi

Güvenlik, bir başka ifadeyle, bir arada yaşayan toplum üyelerinin birbirleriyle ilişkilerinin sağlıklı olarak kurulabilmesi, toplumun en önemli gereksinimlerinden biridir. Güvenlik ihtiyacı sağlanamayan toplumlar varlıklarını sürdüremezler; toplumsal işleyiş çöker ve toplum yok olur (Tataroğlu ve Subaşı, 2009: 80). Bu bağlamda, suçun önlenmesi ve suçluların yakalanması ile ilgili teşkilat ve hukuksal rejime “iç güvenlik – kolluk” denilmektedir. Suç bir kişiye karşı işlenmiş bile olsa toplumsal güveni zedelemektedir (Ersoy, 2006: 12). Toplu yaşamı düzenli bir şekilde sürdürecekt kuralları herkes adına yerine getiren yaptırım mekanizması

kolluk kuvvetleri şeklinde ortaya çıkmıştır. İç güvenlik, kolluk teşkilatlarının suçu önleme ve suçluları takip ve yakalama çabaları ve bu çabalara imkân veren hukuki çerçeveyi içermektedir.

Çok sayıda mevzuat hükmü iç güvenlik ve kolluğun yönetimi konusunun mülki idare sisteminin kontrolünde olduğunu göstermektedir. 3152 sayılı kanunun mülga hükümlerinin yerini alan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 254/1(a). maddesine göre İçişleri Bakanlığı “Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak” görevini üstlenmiş, aynı maddenin (b) bendi kapsamında “sınır ve kıyı güvenliği”nden de sorumlu tutulmuştur.

1949 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte bulunan 5442 sayılı kanun iç güvenliğin sağlanması ile ilgili hükümlere ayrıntılı biçimde yer vermiş, vali ve kaymakamların sorumluluklarını açık biçimde tanımlamıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türkiye’de “genel kolluk” statüsündedir. Ayrıca, belediye zabıtası, gümrük muhafaza, orman muhafaza, askeri inzibat ve özel güvenlikten oluşan, “özel kolluk” statüsünde teşkilatlar bulunmakta olup, bunlar da şartlar oluştuğunda mülki idare sisteminin kontrolüne girebilmektedir.

2016 yılından itibaren terörle mücadelenin yeniden hız kazanmasına neden olan “hendek” olayları ile FETÖ/PDY terör örgütünün darbe kalkışması, mülki idare sisteminde özellikle kolluk yönetimi ve gözetimi bakımından önemli gelişme kaydedilmesine ve ‘genişleme’ye vesile olmuştur. Söz konusu yıl içerisinde önce 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Kanunla, “Kolluk hizmetlerinde tutarlılığın ve adaletin sağlanması; halkın hakkının, kolluğun itibarının korunması” amacıyla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 2 ve 3. maddelerinin ihlaline ilişkin konular öncelikli olmak üzere, tüm kolluk şikâyet sistemi üzerinde gözetim, değerlendirme ve denetim yetkisine sahip olan “Kolluk Gözetim Komisyonu” kurulmasının yanı sıra kolluğa yönelik ciddi şikâyetleri bağımsız olarak soruşturan Mülkiye Başmüfettişlerinden oluşan bir “Uzman Müfettişler Grubu” oluşturulmuştur.

14.07.2016 tarihli ve 29770 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 6722 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle, 5442 sayılı Kanun'a 11/J. maddesi eklenerek “genel kolluk kuvvetlerinin imkân ve kabiliyetlerini aşan durumlarda terörle mücadele için gerekli olması veya terör eylemlerinin kamu düzenini ciddi şekilde bozması hâlinde”, Türk Silahlı Kuvvetlerinin iç güvenlik hizmetlerinde görevlendirilebileceği hükme bağlanmıştır. EMASYA Protokolü'nün kaldırılması sonrasında toplumsal olaylara müdahalede iç kolluğun yetersiz kaldığı durumlara yönelik boşluk en azından terörle mücadele kapsamında bu şekilde doldurulmuştur.

Kolluk konusunda en önemli gelişmelerden birisi aşağıda örnekleri verildiği üzere jandarma teşkilatının, İçişleri Bakanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı arasında yaşadığı gelgitlerde durumun yeniden değişmesidir. Jandarma bir kez daha tamamıyla mülki idare sisteminin kapsamına alınmıştır.

Kolluk görevlilerinin disiplin işlemlerini düzenleyen hükümler farklı kanunlarda yer aldığı için farklı uygulamalarla karşılaşılmaktaydı. Günümüzde genel kolluk kapsamındaki tüm görevlilerin disiplin işlemleri 2018 yılında kabul edilen 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun kapsamında yürütülmektedir. Bu şekilde kolluk görevlilerine uygulanan disiplin işlemleri de standart hale getirilmiştir.

2.2.1.1. Mülki İdare Sisteminde Polis

Polis, Osmanlı İmparatorluğu'ndan beri iç güvenlik (kolluk) birimi olarak mülki idare sisteminin en önemli unsurlarından ola gelmiştir. İç güvenlik birimlerinin vilayetlerde valinin emrinde istihdam edilmesine dair ilk hükümler, 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin 6 ve 15. maddelerinde, sancaklarda (livalarda) kaymakama bağlı çalışacakları 34. maddesinde, kazalarda ise kaza müdürüne bağlılıkları 53. maddede, nahiyelerde ise korucu ve bekçilerin muhtara bağlı görev yapacakları 61. maddede düzenlenmiştir (Seyitdanlioğlu, 1996a). Buna göre zabıta, sırasıyla mülkî amir olarak vali, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürlerinin, asayiş ve emniyete dair verecekleri emirleri aynen yerine getirmekle görevli idi. 1864 yılında Tuna Nizamnamesi'nin hemen ardından çıkarılan ve küçük farkların dışında neredeyse aynı hükümlere sahip Vilayet Nizamnamesi de benzer yaklaşım sergilemiştir.

21 Zilkade 1286 (22 Şubat 1870) tarihli Dersaadet ve Mülhakatı İdare-i Zabıta ve Mülkiye'ye Dair Nizamname ile zabıtaya verilen görevler incelendiğinde; vali, mutasarrıf ve kaymakamlarca asayişe yönelik verilecek emirlerin ifası cihetine gitmenin zabitanın asli görevi olduğu görülmektedir (Dikici, 2010: 124). Söz konusu nizamname ayrıca 1879 yılında yürürlüğe giren Usul-i Muhakemat-ı Cezaiyye Kanunu ile kurumsallaşacak savcılık (müdde-i umumi) görevinin ilk örneklerini de barındırmaktadır (Bozkurt, 2010: 105). 1913 tarihli düzenlemeye kadar yürürlükte kalan 29 Şevval 1287 (22 Ocak 1871) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nin 12-14 maddeleri zabıta üzerinde vilayetlerde valinin, 35. maddesi livalarda mutasarrıfın, 43. maddesi kazalarda kaymakamların yetkilerini açıkça belirtmiş olup, 58. maddede nahiye müdürlerinin görevleri de benzer biçimde düzenlenmiştir (Seyitdanlıoğlu, 1996b).

Mülki idare-polis ilişkisi, Cumhuriyet'in ilanının ardından 1932 yılına kadar geçen dönemde 17 Ağustos 1907 ve 21 Mayıs 1913 tarihli Polis Nizamnameleri hükümlerine göre yürütülmeye çalışılmıştır. 1932 tarihli ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu ile Cumhuriyet polis teşkilatına kendi kurallarını koymuş olup, 1937 yılında kabul edilip, günümüze kadar gelen 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 1. maddesi "Ülkenin genel emniyet ve asayiş işlerinden İçişleri Bakanlığı sorumludur. İçişleri Bakanlığı bu işleri kendi mevzuatı çerçevesinde hareket eden Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığı ve gerekirse bütün zabıta teşkilatı aracılığı ile yerine getirir ve gerekli hallerde Bakanlar Kurulu kararıyla ordu kuvvetlerinden yararlanır" diyerek kolluk ile mülki idare ilişkisi konusunda önemli hükümler getirmiştir.

2.2.1.2. Mülki İdare-Jandarma ve Sahil Güvenlik İlişkisi

1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı ile halkın can ve mal emniyetinin korunması görevi, eyalet ve sancaklara gönderilen subaylar tarafından yürütülmeye başlanmıştır. 1846'da Zaptiye Müşirliği kurulmuş, iç güvenliğin sağlanmasına yönelik görevler başkentte müşirlik tarafından, taşrada ise mülki idare amirleri emrindeki zaptiye birlikleri tarafından yerine getirilmiştir (Sönmez, 2006: 202). 1869 yılında jandarmanın örgütlü ilk örneklerinin kurucusu olarak iki Asakir-i Zaptiye Nizamnamesi yürürlüğe konmuştur (Reyhan ve Sert, 2021: 415). Bu nizamnameler ile zabıta görev ve hizmetleri, yetki ve sorumlulukları hukuki bir çerçeve içine alınmıştır.

1846 yılında kurulan Zaptiye Müşirliği 20 Kasım 1879’da Zaptiye Nezaretine dönüştürülürken, Seraskerlik makamına bağlı “Umum Jandarma Merkeziyesi” kurulmuştur (Kahraman, 2000: 11). Ardından 15 Nisan 1880 ve 1 Şubat 1904 tarihlerinde yeni Jandarma Nizamnameleri yayınlanmıştır (Reyhan ve Sert, 2021). 1904 Nizamnamesinin 148 ve 259. maddeleri arasını kapsayan Dördüncü Bölümünde jandarmanın mülki, adli ve askeri görevleri ile cezaevlerine yönelik görevleri günümüzdeki jandarma teşkilatının görevlerinin temelini oluşturması bakımından dikkate değerdir (Yıldız, 2018: 409, 410). Jandarma, teşkilatı 1909 yılında yeniden düzenlenerek Harbiye Nezareti’ne bağlanmış ve Umum Jandarma Kumandanlığı adını almıştır (Göktürk Çetinkaya, 2020: 976). Sonrasında Şubat 1912 tarihli bir kanunla jandarma teşkilatı, Harbiye Nezareti’nden alınıp, Dâhiliye Nezareti’ne bağlanmış ve illerdeki jandarma kuvvetleri valilerin emrine verilmiştir. (Lewis, 2007: 227). Görüldüğü üzere Jandarma teşkilatı kuruluşundan itibaren İçişleri Bakanlığı ile Milli Savunma (Genelkurmay Başkanlığı) arasında sorumluluk açısından önemli gelgitler yaşamıştır.

Cumhuriyet’in ilk yıllarında asayiş ve güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinden merkezde İçişleri Bakanı, taşrada ise mülki idare amirleri sorumlu olmuştur. Bu çalışmada sıklıkla vurgulandığı gibi günümüzde yasal açıdan durum değişmemiştir. Mülki idare -jandarma ilişkisi 1960 yılına kadar polis ile benzer biçimde yürürken, 1960 İhtilali’nden sonra gittikçe farklılaşmıştır. Ancak 2803 sayılı kanunun 4. maddesinde 2016 yılında 668 sayılı KHK’nın 6. maddesi ile yapılan değişiklik Jandarma teşkilatı ile mülki idare arasındaki 1960 sonrasında belirsizleşen ilişkiyi yeniden güçlendirmiştir. Söz konusu değişiklik sonrasında mülki idareyi genişleten önemli gelişmeler kaydedilmiş ve jandarma tamamen İçişleri Bakanlığına bağlı hale getirilmiştir. Jandarma ve polis ile kıyaslandığında, sahil güvenlik komutanlığı oldukça yeni bir kolluk teşkilatıdır. 1982 yılında kabul edilen 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu’nun 2. maddesinde 2016 yılında 668 sayılı KHK’nın 23. maddesi ile yapılan değişiklikte bu teşkilat da jandarma ile benzer süreçleri yaşamıştır.

2.2.2. Kriz Yönetimi, Yeniden Düzenlenen Afet Yönetimi ve Yeni Eklemlenen Göç Yönetimi Konuları

2009 yılında İçişleri Bakanlığı birimlerinden Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün kapatılması ve yerine kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi

Başkanlığının (AFAD) uzun süre İçişleri Bakanlığı'na bağlanmaması mülki idarenin afet yönetimi konusundaki sorumluluklarını hafifletmemekle birlikte görev anlamında sembolik daralışı temsil etmekteydi. 15.07.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu durum düzeltilmiş ve AFAD, İçişleri Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu haline gelmiştir. 2020'li yıllarda yaşanan deprem ve sel felaketlerinin yarattığı yıkıcı sonuçların giderilmesinde mülki idare sistemi etkin rol oynamıştır (Çapar, 2023). İklim krizinin vb. etkenlerin tesiriyle son yıllarda yaşanan doğal afetlerin büyüklüğü, mülki idarenin kriz yönetimi kapasitesinin artmasına yol açmıştır. 24.02.2022 tarihli ve 31760 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliğinin 26. maddesinde mülki idare amirlerinin görev ve sorumlulukları ayrıntılı biçimde gösterilmiştir.

2019 yılında tüm dünyada baş gösteren COVID-19 salgını krizi 2020 yılından itibaren Türkiye'yi etkilemeye başlamış ve salgınla mücadele aynı zamanda mülki idare sisteminin genişleme boyutunu oluşturmuştur. İl ve ilçe hıfzıssıhha kurullarının kararlarının mülki idare amirleri tarafından yerine getirilmesi sebebiyle salgın tedbirlerinin uygulanmasında İçişleri Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı müşterek çalışmıştır (Erkal, 2021: 92). Salgınla mücadele tedbirlerinin uygulanmasında aktif rol oynayan mülki idare sokağa çıkma yasağından, yiyecek tedarikine kadar pek çok uygulamayı gerçekleştirmiştir (Yılmaz, 2023). 5442 sayılı kanunun 11/C, 32/Ç ve 66. maddeleri ile 1593 sayılı Hıfzıssıhha Kanunu bu konuda temel yasal mevzuatı oluşturmaktadır. Öte yandan, sokağa çıkma yasağı gibi bazı tedbirlerin yasallığına dair eleştiriler yöneltildiğini de hatırd tutmak gerekir (Güler, 2020).

İran'da rejim değişikliği ve Afganistan'ın işgali sonrasında Türkiye 1980'lerden itibaren düzensiz göç rotasında önemli bir transit ülke haline gelmiştir. Göçün yönetilmesi; gerekli politikaların belirlenmesinin yanında çeşitli mevzuat düzenlemeleri yoluyla toplumsal, kültürel ve ekonomik boyutunun yönetilebilir hale getirilmesi anlamına gelmektedir (Demirhan ve Aslan, 2015: 24). Ülkenin 2000'li yılların başından itibaren hızlı büyümesi ikamet ve çalışma izni alarak gelen yabancıların sayısında artışa neden olurken, 2011 yılından başlayarak Suriye'deki iç savaştan kaçan Suriyelilerin, Türkiye'ye sığınarak geçici koruma altına alınması Türkiye'yi aynı anda transit ve hedef ülkeye dönüştürmüştür. AB Komisyonu'nun Genişleme Stratejisi ve Temel Zorluklar 2012-2013 belgesi gibi AB belgelerinde

sürekli olarak Türkiye'nin göç alanının yönetimini düzenleyen temel bir metin kabul etmesinin önemi vurgulanmıştır (AB Komisyonu, 2013: 71). AB'nin ve artan göç hareketlerinin baskısıyla 11.04.2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kabul edilmiştir. Kanunla İçişleri Bakanlığına bağlı bir Göç İdaresi Başkanlığı kurulmuş ve 81 ilde teşkilatlanan bu yapıyla birlikte göç konusu mülki idare sisteminin genişleyen boyutunu oluşturmuştur.

SONUÇ

1864 tarihli Tuna ve Vilayet Nizamnameleri günümüz mülki idaresinin temellerini atsa da Osmanlı İmparatorluğu'nun toprak örgütlenmesi zaten öncülü imparatorluklardan etkilenmiştir. Bir asrı dolduran Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı mülki idaresini ve kadrolarını devir almış, zaman içerisinde kademeli olarak kendi yönetim yapısını oluşturmuştur. Osmanlı'nın merkezi idareyi güçlendirme çabaları, genç Cumhuriyet tarafından da benimsenmiş ve yakın zamana kadar devam eden katı merkeziyetçi bir yapının ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır.

Dünyada yaşanan gelişmelerle birlikte ülkenin kendi siyasal gerçeklikleri doğrultusunda şekillenen bu yapının reforma tabi tutulmasına yönelik girişimlerin sürekliliğine karşın, değişim 2000'li yıllara kadar yavaş ve parça parça gerçekleşmiştir. Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çabaları bu tarihten sonra önemli bir aşama kaydetmiştir. Bu kapsamda başta büyükşehirler olmak üzere belediyelere yetki devrine yönelik "yerelleşme" uygulamaları sonucunda mülki idare sistemi daraltılmıştır. Bu daralmanın sonuçlarını büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idaresi, köy ve köylere hizmet götürme birlikleri gibi mülki idare ile yakın ilişki içerisinde bulunan yerel yönetim kuruluşlarının kapatılmasında görmek mümkündür. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınırlara genişletilmesi ve mekân yönetiminden alan yönetimine evrilmeleri aynı zamanda mülki idare bakımından daralma anlamına gelmektedir. Yerel yönetimlerin dışında merkezi idarenin yereldeki birimlerinin de bazı konularda mülki idare sisteminin dışına çıktığı, bu durumun temel sebebinin teknolojik gelişmeler ve ulaşım alt yapısının gelişmesinden kaynaklandığını söylemek mümkündür.

Temel konularda daralma yaşayan mülki idare daha önceden Türk kamu yönetiminde örnekleri görülme- yen ya da yeniden yapılandırılan konularda ise genişlemeye uğramıştır. Kollukla ilişkisi en başından bu yana sıkı biçimde kurulan mülki idare, kolluğun gözetimi, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatının yeniden tam anlamıyla mülki idareye bağlanması ve terörle ilişkili belediyelerde belediye başkan vekilliğini üstlenme yoluyla genişlemiştir. Yine son dönemlerde Türkiye'nin maruz kaldığı doğal afetler ve salgınla mücadele mülki idare için genişlemenin bir diğer boyutunu oluşturmuştur. Son olarak, Türkiye'ye yönelen göç hareketlerini yönetmek üzere kurulan Göç İdaresi Başkanlığı gibi teşkilatlar mülki idare bakımından genişleme anlamına gelmektedir. Cumhuriyet'in ikinci yüzyılında mülki idare sistemindeki gelişmeler yine toplumsal ve siyasal olayların etkisiyle şekillenmeye devam edecektir.

KAYNAKÇA

Akbulut, Ö. (2011). Küresel dönemde ulus devlet ve mülki idari yapılanma. *İdarecinin Sesi*, 34-35.

Akşin, S. (1988). *Türkiye Tarihi 3, Osmanlı Devleti 1600-1908*. S. Akşin (Ed.), İzmir: Cem Yayınevi.

Al, H. (2019). Woodrow Wilson ve İdarenin İncelenmesi: Reform Bağlamında Yeniden Okumak. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(3), 538-545.

Apan, A. (2006). AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity). *Türk İdare Dergisi*, 450, 29-42.

Apan, A. (2015). *Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*. Ankara: TİAV Yayınları.

Apan, A. (2020). *Mülki İdare. Kamu Yönetimi Ansiklopedisi* içinde (Cilt II, ss. 759 – 769), Ankara: Astana Yayınları.

Bekadze, I. (2017). Osmanlıda Kullanılan Vilâyet Tabiri Üzerine. *Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi*, 36(36), 240-268.

Bozkurt, G. (2010). *Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi: Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne Resepsiyon Süreci (1839-1939)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Bulgan, B. G. (2017). *Georg Jellinek’in Hak ve Devlet Kuramı*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Çapar, S. (Ed.) (2023). *Türkiye’de Mevzuat Bağlamında Afet ve Acil Durum Yönetimi*, Ankara: TİAV Yayınları.

Çoker, Z. (2002). Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları. *Türk İdare Dergisi*, 74(436), 1-40.

Demirhan, Y. ve Aslan, S. (2016). Türkiye’nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 23-62.

Dikici, Ali (2010). Osmanlı’dan Devralınan Uygulama: Mülkî İdare Amirlerinin Polis Yöneticisi, Polis Yöneticilerinin Mülkî İdare Amiri Olması. *Türk İdare Dergisi*, 466, 12-142.

Efe, M. ve Aydın, B. S. (2009). İdari Sınırlara Dayalı Planlamanın Değiştirilebilirliği ve Havza Temelli İl Sınırları Önerisi. *Ege Coğrafya Dergisi*, 18(1-2), 73-84.

Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, (2014). Erişim Tarihi: 15 Şubat.2014, communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 - Publications Office of the EU (europa.eu).

Eren, T. (1992). *Kırsal Kalkınmada Bir Model Köylere Hizmet Götürme Birliği Malkara Uygulaması*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2312-SPGM:420.

Erkal, A. (2021). Koronavirüs (COVID-19) Tedbirlerinin Hukukiliği Sorunu ve Alman Hukukundaki Durum. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2), 59-95.

Erkan, D. (2022). *Osmanlı Devleti'nde Nahiye İdaresi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Karaman.

Ersoy, N. (2006). AİHS Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Yetkileri. *Türk İdare Dergisi*, 450, 1-28.

Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 29-50.

Giritli, İ. (1983). *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, Gözden Geçirilmiş ve Değiştirilmiş 8. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi.

Göktürk Çetinkaya, S. (2020). Umum Jandarma Kumandanlığının Tarihi Gelişimi ve Değişimi (1919-1939). *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (AEÜSBED)*, 6(3), 974-990.

Görmez, K. (2015). *Cumhuriyet Dönemi Klasik Belediyecilik Yapısında Kırılma Eğilimi*. Kemal Görmez ve Hasan Yaylı (Ed.), *Yerel Yönetimler (ss. 57-65)*, Ankara: Orion Kitabevi.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2015). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin BYD.

Gözler, K. (2019). Osmanlı Mülkî İdare Sistemi Üzerinde Fransız etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa'dan mı iktibas edilmiştir? *Amme İdaresi Dergisi*, 52(1), 1-32.

Gözübüyük, A. Ş. (2006). *Yönetim hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Güler, B. (2020). İdarenin COVID-19 Pandemisine İlişkin Sokağa Çıkma Yasağı Kararlarının Kanuni İdare İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Covid-19 Hukuk Özel Sayısı*, 19(38), 180-201.

Günday, M. (2017). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.

İçişleri Bakanlığı (2002). *II. Mülki İdare Şurası*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.

Kahraman, M. (2000). *Türk İdare Teşkilatında Jandarma*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi, Konya.

Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınları.

Karasu, K. (2004). *Kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin bir not*. Uğur Ömürgönülşen ve Mustafa Kemal Öktem (Ed:), *II. Kamu Yönetimi Forumu: KAYFOR II Bildiriler Kitabı* (ss. 225-242), Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayını.

Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına “Kayyım” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72(2), 299-313.

Kelly, D. (2004). *Revisiting the Rights of Man: Georg Jellinek on Rights and the State*. *Law and History Review*, 22(3), 493-529.

Koch, P. and Rochat, P. E. (2017). *The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-experiment in Switzerland*. *Swiss Political Science Review*, 23(3), 215–230.

Lewis, B. (2007). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. Metin Kırıtlı (Çev.), Ankara: Türk Tarih Kurumu.

MEHTAP Raporu (1966). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Okutan, N. (1996). *Proje Bazında Kalkınmada Kelkit Modeli*, Kelkit: Kelkit Kaymakamlığı Köylere Hizmet Götürme Birliği Yayını.

Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.

Ortaylı, İ. (1976). *Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğin Evrimi*. Kurthan Fişek (Ed.), *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, (ss. 1-17). Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, No:1.

Ortaylı, İ. (2011), *Üç Kıtada Osmanlılar*, İstanbul: TİMAŞ Yayınları.

Özyörük, M. (1972). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara.

Reyhan, C. ve Sert, S. (2021). Asakir-i Zaptiyeden Jandarmaya: Osmanlı Kamu Düzeninde Mahalli Asayiş ve Emniyetin Korunmasında Güvenlik Kurumu. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 40(70), 407-447.

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. and Cheema G. S. (1983). *Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Papers Number 581 Management and Development Series Number 8, Washington, D.C.: The World Bank.

Başbakan Binali Yıldırım:“Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın yapısına tüzel kişilik kazandırdık (2016). Erişim Tarihi: 12 Mayıs 2020. <https://www.sabah.com.tr/gundem/2016/09/15/basbakan-binali-yildirimyatirim-izleme-ve-koordinasyon-baskanliginin-yapisina-tuzel-kisilik-kazandirdik>.

Seyitdanlıoğlu, M. (1996a). *Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilâyeti Nizamnamesi*, Çağdaş Yerel Yönetimler, 5(2), 67-81.

Seyitdanlıoğlu, M. (1996b). *Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri*. Çağdaş Yerel Yönetimler, 5(5), 89-103.

Sharpe, L. J. (1993). *The European Meso: An Appraisal*, L. Jim Sharpe (Ed.), *Rise of Meso Government in Europe*, (ss. 1-39), London: Sage Publications.

Sönmez, A. (2006). Zaptiye Teşkilatının Düzenlenmesi (1840-1869). *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 25(39), 199-219.

Şaylan, G. (1976). *Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Amirliğinin Tarihi Mirası ve Ana Gelişme Süreçleri*. Kurthan Fişek (Ed.), *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistemi ve Sorunları* (ss. 25-38). Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, No:1.

Şengül, R. (2012). Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu. *KSÜ İİBF Dergisi*, 2(2), 13-21.

Tang, W. and Hewings, G. J.D. (2017). *Do City–county Mergers in China Promote Local Economic Development?* *Economics of Transition*, 25 (3), 439-469.

Tataroğlu, M. ve Subaşı, E. (2009). Kolluk Güçlerinde Modernleşme: Muğla Örneğinde Turizm Jandarması Yapılanması. *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(2), 73-93.

Thoenig, J. C. (2005). Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France. *Public Administration*, 83(3), 685-708.

Tomàs, M. (2015). *Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models*, European Metropolitan Authorities, 2-16.

Turan, İ. (2003). *Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim, Kemalist Dönem ve Sonrası*. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (ss. 227-248), Ankara: Yargı Yayınevi.

Van Der Burg, M. (2016). *Local Administration in the Napoleonic Empire: The Case of Napoleon’s Third Capital*, *Napoleonica. La Revue*, 25(1), 123-141.

Yıldırım, U.; Belli, A.; Ateş, N. ve Kılıç, M. S. (2014). AB Yerel Yönetim Anlayışının Yerele Yansımaları: K.Maraş Belediyeleri Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(2), 1-19.

Yıldız, S. (2018). 1903 Yılına Ait Jandarma Nizamnamesi Layihası ve Değerlendirmesi, İsmail Hakkı Demircioğlu, Ahmet Özcan, Yücel Yiğit (Ed.) Miras ve Değişim: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Jandarma, (ss. 403-422), Ankara: Berikan Yayınevi.

Yılmaz, A. (2023). *Türkiye'de Mülki İdarenin Kriz Yönetme Kapasitesi: Covid-19 Örneği*, Ankara: TİAV Yayınları.



Araştırma Makalesi / Research Article

CUMHURİYET'İN 100. YILINDA YAPAY ZEKÂNIN TÜRKİYE'DE KAMU GÜVENLİĞİNE ETKİSİ *Ahmet Can SEÇER¹**ÖZ**

Yapay zekâ kavramı, insan zihnine benzer bilişsel yeteneklere sahip bilgisayar, yazılım, program ve robot gibi akıllı makinelerin yaratılmasını içermektedir. Yapay zekâ, insan zihninin işleyişini, özelliklerini ve düşünce süreçlerini analiz ederek insan zekasını kopyalamayı amaçlamaktadır. Yapay zekâ; düşünme, konuşma, dili anlama ve problem çözme yeteneğine sahip bilgisayarların yanı sıra bilgisayar kontrollü robotlar ve akıllıca tasarlanmış yazılımlar da dâhil olmak üzere çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir. Bu çalışmada Türkiye'de kamu yönetiminde ve kamu güvenliğinde yapay zekâ teknolojilerinin kullanımı ve etkileri ele alınmıştır. Türkiye, İHA ve SİHA gibi gelişmiş teknolojileri güvenlik, trafik yönetimi, acil durum ve afet yönetimi, siber güvenlik gibi alanlarda kullanarak kamu hizmetlerinin verimliliğini ve etkinliğini artırma yoluna gitmiştir. Yapay zekâ destekli güvenlik sistemleri, suç önleme ve halkın güvenliğini artırmada etkili bir araç haline gelmiştir. Bu çalışma, yapay zekânın Türkiye'de kamu yönetimine ve kamu güvenliğine etkilerini kapsamlı bir şekilde incelemeyi amaçlamaktadır. Bu çalışmada kapsamlı bir literatür taraması ve derleme yöntemi kullanılarak ikincil kaynaklardan veriler elde edilmiştir. Türkiye'nin bu teknolojileri entegre etmesi ve kullanması, ulusal ve uluslararası alanda rekabet gücünü artırarak, kamu yönetiminde modernizasyon ve dönüşüme katkıda bulunmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'nin yapay zekâ teknolojilerini etkin bir şekilde kullanarak kamu güvenliğinin kalitesini artırdığı görülmüştür. Yapay zekâ teknolojisindeki ilerlemelerin kamu yönetimi ve kamu güvenliğine yaptığı katkılar belirtilmiştir. Bu kapsamda yaşanan teknolojik ilerlemelerin Cumhuriyet'in 100. yılını yaşayan ülkemize önemli katkıları olmuştur. Yapay zekâ teknolojisindeki bu ilerlemeler, ülkenin kamu güvenliğini geleceğe taşıma yolundaki önemli odak noktası olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yapay Zekâ, Kamu Yönetimi, Kamu Güvenliği, Türkiye, CBDDO

* Bu makale, ASBÜ'de kabul edilen "Yapay Zekânın Kamu Güvenliğine Etkisi: Türkiye Örneği" adlı yüksek lisans teziden üretilmiştir.

¹ Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Öğrencisi, ahmetcan.secer@student.asbu.edu.tr, ORCID: 0009-0008-0078-0242

THE IMPACT OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE ON PUBLIC SECURITY IN TÜRKİYE ON THE 100TH ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC

ABSTRACT

The concept of artificial intelligence involves the creation of intelligent machines such as computers, software, programs and robots that have cognitive abilities similar to the human mind. Artificial intelligence aims to copy human intelligence by analyzing the functioning, characteristics and thought processes of the human mind. Artificial intelligence can take many forms, including computers capable of thinking, speaking, understanding language and solving problems, as well as computer-controlled robots and intelligently designed software. In this study, the use and effects of artificial intelligence technologies in public administration and public security in Türkiye are discussed. Türkiye has sought to increase the efficiency and effectiveness of public services by using advanced technologies such as UAVs and UCAVs in areas such as security, traffic management, emergency and disaster management, and cyber security. Artificial intelligence-supported security systems have become an effective tool in preventing crime and improving public safety. . This study aims to comprehensively examine the effects of artificial intelligence on public administration and public security in Türkiye. In this study, data were obtained from secondary sources using a comprehensive literature review and compilation method. Türkiye's integration and use of these technologies contributes to modernization and transformation in public administration by increasing its competitiveness in the national and international arena. In this study, it was seen that Türkiye increased the quality of public security by effectively using artificial intelligence technologies. The contributions of advances in artificial intelligence technology to public administration and public security were stated. Technological advances in this context have made significant contributions to our country, which is celebrating the 100th anniversary of the Republic. These advances in artificial intelligence technology have been a major focus on the country's path to moving public safety into the future.

Keywords: Artificial Intelligence, Public Administration, Public Safety, Türkiye, CBDDO

GİRİŞ

Yapay zekâ (AI), kamu güvenliği de dâhil olmak üzere birçok sektörde giderek daha popüler bir araç hâline gelmiştir. Yapay zekâ, makinelerin öğrenme, problem çözme ve karar verme gibi genellikle insan zekâsı gerektiren görevleri yerine getirme yeteneğini ifade etmektedir. Kamu güvenliği bağlamında yapay zekâ, kolluk kuvvetlerinin suçları daha iyi tahmin etmesine ve önlemesine, kamusal alanları izlemesine ve trafiği yönetmesine yardımcı olabilmektedir (Ak, 2021; Kutlusoy, 2022). Teknolojinin hızla ilerlediği 21. yüzyılda ve Türkiye Cumhuriyeti'nin 100. yılında yapay zekâ (YZ), tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kamu yönetimini ve kamu güvenliğini dönüştürmekte ve yeniden şekillendirmekte olan bir güç hâline gelmiştir. Bu çalışma, yapay zekanın kamu yönetimi ve kamu güvenliğinde kullanımı konusunu ele almaktadır. Bu bağlamda yapay zekânın Türkiye'de kamu güvenliğine etkilerini kapsamlı bir şekilde incelemeyi amaçlamaktadır. Bu çalışmada kapsamlı bir literatür taraması ve derleme yöntemi kullanılarak ikincil kaynaklardan veriler elde edilmiştir.

Yapay zekâ ve kamu yönetimi, yapay zekâ ve kamu güvenliği bağlamında (Gül, 2018; Önder ve Saygılı, 2018; Şen ve Yurtoğlu, 2020; Tamer ve Övgün, 2020; Avaner ve Çelik, 2021; Efe ve Özdemir, 2021; Saygılı, 2021; Uzun, 2021; Ak, 2021; Ak, 2022; İrdem ve Çobanoğlu, 2021; Kutluk, 2022; Erbaş, 2023) tarafından bu alanda çeşitli akademik çalışmalar bulunsa da bu konuyu kapsamlı olarak ele alan bir çalışma yapılmamıştır. Bu sebeple çalışmanın, yapay zekânın kamu güvenliğine yönelik kullanımına ilişkin literatürde önemli bir boşluğu doldurması beklenmektedir.

Üç bölümden oluşan çalışmanın ilk bölümünde, yapay zekânın temel kavramları ve kamu yönetimindeki uygulamaları hakkında genel bir bakış sunulacaktır. Yapay zekânın tanımı ve kamu yönetimi alanındaki potansiyel kullanım alanları ele alınacak ve Türkiye özelinde yapay zekânın kamu sektörüne entegrasyon süreci incelenecektir. Ayrıca bu sürecin hükümet politikaları, hizmet teslimi, karar verme mekanizmaları ve vatandaşların devletle etkileşimleri üzerindeki etkileri değerlendirilecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye'nin yapay zekâ alanında sahip olduğu potansiyel, mevcut projeler ve bu teknolojilerin kamu yönetimine entegrasyonu

ele alınacaktır. Öte yandan Türkiye'nin yapay zekâ stratejileri, bu stratejilerin uygulamaya konma şekilleri ve gelecekteki olası gelişmeler, Dijital Dönüşüm Ofisi'nin yapay zekâ üzerine girişimleri ve projeleri, çalışmanın temel odak noktalarını oluşturmaktadır.

Çalışmanın son bölümünde ise Türkiye'de kamu güvenliğinde yapay zekânın etkileri, Türkiye'de kamu güvenliğinde yapay zekânın kullanım alanları ve uygulamaları incelenecektir. Bu kapsamda Türkiye'de kamu güvenliğinde yapay zekâ, suç tahmini ve önleme, terörle mücadele ve önleme, gözetleme ve izleme, afetle mücadele ve siber güvenlik üzerine çeşitli uygulamalara değinilecektir.

1. YAPAY ZEKÂ (AI)

Yapay zekâ kavramı, insan zihnine benzer bilişsel yeteneklere sahip bilgisayar, yazılım, program ve robot gibi akıllı makinelerin yaratılmasını içermektedir. Yapay zekâ teknikleri derin öğrenme, makine öğrenimi ve yapay zekâ sinir ağları, uzman sistemler, doğal dil işleme, nesnelerin interneti ve robotikten oluşmaktadır. Yapay zekâ, insan zihninin işleyişini, özelliklerini ve düşünce süreçlerini analiz ederek insan zekasını kopyalamayı amaçlamaktadır. Yapay zekâ, düşünme, konuşma, dili anlama ve problem çözme yeteneğine sahip bilgisayarların yanı sıra bilgisayar kontrollü robotlar ve akıllıca tasarlanmış yazılımlar da dahil olmak üzere çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir. Yapay zekanın özü, insan zihninin nasıl öğrendiğini, karar verdiğini, sorunları nasıl çözdüğünü incelemek ve bu araştırmalardan elde edilen bilgileri akıllı bilgisayar sistemleri ve yazılımları geliştirmek için kullanmaktır (Laskowski ve Tucci, 2023; Önder ve Saygılı, 2018).

Yapay zekâ, “insan müdahalesine az ihtiyaç duyan, değişken ve tahmin edilemeyen koşullarda görevlerini başarıyla yerine getirebilen ve yeni veya geniş veri setleriyle karşılaştığında deneyimlerinden öğrenerek performansını arttırabilen herhangi bir yapay sistem” olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, “algılama, planlama, akıl yürütme, öğrenme, iletişim, karar verme ve eyleme geçme yeteneklerini kullanarak hedeflere ulaşan, rasyonel hareket etmek üzere tasarlanmış bir yazılım unsurunu veya somut hale getirilmiş bir robotu da içeren yapay bir sistem” olarak da tanımlanır. Yapay zekâ teknolojisi, insan zekâsından ilham alarak, onun fonksiyonlarını taklit etme potansiyeline sahiptir (Şen ve Yurtoğlu, 2020: 25-28). Bu süreçte, bilgisayar programları kritik bir rol oynamaktadır. Yapay

zekânın, kural tabanlı eski programlardan farkı, öğrenme yeteneği sayesinde yeni kurallar oluşturabilmesidir (Arslan, 2020). Bu özellik, yapay zekâyı esnek ve dinamik bir araç hâline getirerek sürekli gelişen ve adaptasyon gösteren sistemler yaratılmasına olanak tanımaktadır.

1.1. Kamu Yönetiminde Yapay Zekâ Uygulamaları

Dünya çapında, teknolojik gelişmelerin ve küreselleşmenin ivme kazanması, internet ve bilgisayar teknolojilerindeki ilerlemelerle paralel olarak hükümetlerin yeni koşullara uyum sağlamalarını kolaylaştıracak politikalar geliştirmelerine zemin hazırlamaktadır. Kamu yönetimi, çeşitli düzenlemelerle görev ve sorumluluklarını dönüştürmekte, dijital çağın talepleri doğrultusunda kamu kurumları değişmekte ve çeşitli reformları hayata geçirmektedirler. Yapay zekâ, kamu yönetimi için yeni ve adapte olunmaya çalışılan bir alan olarak, kamu yönetiminin yapılandırılması, işleyişi ve kamu politikalarının önceliklerinde önemli değişikliklere yol açmaktadır (Önder ve Saygılı, 2018).

“Bilgi çağı”, “dijital çağ” veya “ağ toplumu” olarak adlandırılan günümüzde, büyük veri (big data) gibi veri merkezli tekniklerin katkıları yaşanan değişikliklerde önemli bir rol oynamaktadır. Bu çağın bilgi ekonomisine dayalı olması, hükümetleri veri yönetimindeki ilerlemelere paralel olarak e-devlet stratejilerini benimsemeye teşvik etmektedir. Kamu sektörü, özel sektörün gelişimine paralel olarak karar verme ve hizmet sunum şekillerini sürekli olarak modernize etmeye ve iyileştirmeye yönelik çabalarını sürdürmektedir. Felsefe ve psikoloji alanlarında araştırmacılar, yapay zekâyla ilgili olarak insanların nasıl düşündüğünü, nasıl akıl yürüttüğünü ve nasıl öğrendiğini sorgularken, kamu yönetimi üzerine çalışan bilim insanları için temel sorular şunlardır: Makineler insanlar gibi nasıl yönetebilir, nasıl karar verebilir ve halka nasıl hizmet sunabilir? Eğer makineler bunları yapabilirse, sonuçları neler olur? (Barth ve Arnold, 1999: 336; Uzun, 2021). Çalışmanın bu bölümünde, kamu yönetiminde yapay zekânın etkileri, Türkiye’de yapay zekâ uygulamaları bu sorular dikkate alınarak incelenecektir.

1.2.1. Karar Alma Sürecinde Yapay Zekâ

İnsan beyninin karar verme süreçleri, Kahneman’ın (2003: 697) ve Simon ile Tversky’nin araştırmalarıyla açıklanan “sınırlı rasyonellik” ve “ulaşılabilirlik” kavramlarına dayanır. Bu kavramlar, insan beyninin sezgi ve rasyonellikten oluşan

iki temel sistemle karar verdiğini gösterir. Yapay zekâ (AI), insan davranışını taklit eden rasyonel karar alma süreçlerini yaratmayı amaçlamaktadır. Bu süreçlerin AI ile yeniden üretilmesi, kurala dayalı ve tarafsız kararlar alınmasını sağlayabilir.

Karar alma sürecinin dört alt süreci; bilgi edinme, değerlendirme, eylem ve öğrenme yapay zekânın karar problemlerini bilgisayar temelli çözümler için modellemesinin temelini oluşturur. Bu modelleme, yapay zekânın normatif karar alma modellerini uygulamasına olanak tanır. Rasyonel karar verme teorisine göre, bu süreç sadece alternatifleri değerlendirmekle kalmaz, aynı zamanda rasyonel bilgi edinmeyi de içerir. Bu teori, uzman sistemler için yapısal bir model sağlar (Jacob vd., 1988: 32).

Kamu yönetimi açısından, yapay zekâ, bilgi toplama aşamasında etkin bir araç olarak görülmekte ve kamudaki karar vericilere daha rasyonel ve kaliteli kararlar alabilme imkânı sunmaktadır. Barth ve Arnold (1999: 336: Uzun, 2021), kamu yöneticilerinin idari takdir yetkisi ve kamusal fayda çerçevesinde karar almasının önemini vurgulamaktadır. Yapay zekâ, yöneticilerin cevap verebilirliğini ve rasyonel kararlar almasını iyileştirebilir.

Yapay zekâ, yönetimde mükemmellik ve karar alma sürecinde hatasızlık arayışına katkıda bulunabilir. Akıllı sistemler, yöneticilerin bilgi edinme sürecini hızlandırabilir ve bilgilerin doğruluğunu ve geçerliliğini kolayca değerlendirebilir, böylece daha isabetli kararlar alınmasını sağlayabilmektedir (Köylü ve Önder, 2017; Önder ve Saygılı, 2018). Günümüzde, yapay zekânın karar alma sürecinde henüz tamamen bağımsız hareket edemese de bilgi edinme aşamasında önemli bir yardımcı olduğu söylenebilir.

1.2.2. Hizmet Sunumunda Yapay Zekâ

Kamu sektörü, zamanın gerekliliklerine uyum sağlayarak kamu hizmetlerinin sunumunu sürekli iyileştirmeye ve kaliteyi artırmaya yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu bağlamda, vatandaş odaklı bir yönetim modeline doğru geçiş göze çarpmaktadır (Ayhan ve Önder, 2017). Bu modelde, vatandaşlarla kurumlar arasındaki etkileşim önemlidir ve teknolojik ilerlemeler, kamu sektöründe yapay zekânın kullanımını mümkün kılmaktadır.

Kamu kurumlarının geliştirdiği chatbotlar, vatandaşlara hızlı hizmet sunumunu sağlamak ve kamu çalışanlarının daha teknik işlere yönelmelerine

olanak tanımaktadır. Ayrıca, teknolojik gelişmeler sayesinde, hızlı iletişim sağlayan portallar, kamu hizmet sunumunda bir dönüm noktası oluşturmakta (Miller, 2017: 38). Örneğin, trafik akışı bilgisi ve akıllı trafik yönetimi gibi alanlarda geliştirilmiş sensör ve kameralar kullanılmaktadır.

Sağlık sektöründe, yapay zekâ uygulamaları, veri analitiğini kullanarak hastalar ve hastalıklar hakkında bilgi sağlamakta, böylece modern sağlık hizmeti sunumunu dönüştürmektedir (Atlan ve Pence, 2021). Yapay zekâ, tıbbi görüntüleme ve risk analizinden, hastalıkların teşhisine kadar geniş bir yelpazede faaliyetlerde bulunmakta, bu da sağlık hizmetlerinde büyük bir potansiyel tasarruf sağlamaktadır. Acil durum yönetiminde de yapay zekânın kullanımı artmaktadır. Örneğin, ABD'nin Ohio eyaletindeki Cincinnati İtfaiye Departmanı, acil durum müdahalelerini optimize etmek için TriTech'in "Inform Mobile" yazılımını kullanmaktadır. Bu yazılım, acil durumlarda hızlı yardım sağlanmasını kolaylaştırmaktadır (Atlan ve Pence, 2021).

Kamu güvenliği alanında yapay zekâ ürünü dronların kullanımı, suç oranlarını azaltmada önemli bir rol oynamaktadır. ABD'deki şehirlerde suçla mücadelede dronlar kullanılmaktadır. Türkiye'de de trafik denetimlerinde dronlar kullanılmaya başlanmıştır. Bu akıllı sistemler, güvenlik görevlilerine kaynak toplama ve görev önceliklendirme konusunda önemli kolaylıklar sağlamaktadır (Kutluk, 2022).

Sonuç olarak, kamu sektöründe yapay zekâ uygulamalarının artması, hizmet sunumunu ve yönetim kalitesini önemli ölçüde iyileştirecek ve vatandaşların kamu hizmetlerinden daha etkin bir şekilde faydalanmalarını sağlayacak potansiyele sahiptir.

2. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDE YAPAY ZEKÂ

Türkiye'de kamu yönetimi, geleneksel olarak dikey bir örgütlenme modeline ve hiyerarşiye dayalı bir yapıya sahiptir. Ekonomik ve toplumsal koşullardaki değişimler, yönetim anlayışında reform ihtiyaçlarını beraberinde getirmiştir. Dijital Dönüşüm Ofisi (DDO), e-devletten a-devlete geçiş sürecini koordine eden ve dijitalleşme uygulamalarını yönlendiren bir kurum olarak öne çıkmaktadır. E-devlet uygulamaları, kamu yönetiminde dijitalleşmenin başlangıcı

olarak kabul edilirken, ortaya çıkan sorunlar bu dönüşümün tamamlanması için önemli bir reform olarak görülmektedir (Avaner ve Fedai, 2019).

Kamu yönetiminin, değişen sosyoekonomik koşullara uyum sağlaması ve hizmetlerin sürdürülebilirliğini temin etmesi gerekmektedir. DDO, e-devletten a-devlete geçişin yönetiminde kilit bir rol oynamakta ve dijitalleşme süreçlerini koordine etmektedir. E-devlet, işin içeriğiyle ilgili bir yaklaşımı temsil ederken, a-devlet ise işin nasıl yapıldığıyla ilgilidir. DDO'nun e-devlete geçişte dijitalleşme süreçlerini hem kamu kurumları arasında hem de devlet ile vatandaş arasında kurması önemlidir. DDO'nun dijitalleşme sürecindeki koordinasyon ve liderlik rolü, kamu sektörünün bu dönüşüme uyum sağlamasında kritik bir öneme sahiptir (Uysal vd., 2023).

2.1. Türkiye'nin Yapay Zekâ Stratejisi

Türkiye'nin Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi 2021-2025, ülkenin yapay zekâ (YZ) alanındaki ilk ulusal strateji belgesi olarak önem taşımaktadır. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı iş birliğiyle hazırlanan bu strateji, "Dijital Türkiye" vizyonu ve "Milli Teknoloji Hamlesi" ile uyumlu olarak geliştirilmiştir. Stratejinin hazırlık sürecinde kamu kurumları, akademi, özel sektör kuruluşları, STK'lar, meslek örgütleri ve uluslararası organizasyonlar gibi geniş bir paydaş yelpazesi katkıda bulunmuştur. Strateji, müreffeh bir Türkiye için çevik ve sürdürülebilir bir yapay zekâ ekosistemi yaratmayı hedeflemiş ve altı stratejik öncelik etrafında tasarlanmıştır: YZ uzmanlarını yetiştirmek, araştırma ve girişimciliği desteklemek, kaliteli veriye ve teknik altyapıya erişimi genişletmek, sosyoekonomik uyumu hızlandıracak düzenlemeler yapmak, uluslararası iş birliklerini güçlendirmek ve yapısal ve işgücü dönüşümünü hızlandırmak. Bu öncelikler çerçevesinde 24 amaç ve 119 tedbir belirlenmiş, YZ alanında yürütülecek çalışmalar için bir yönetim mekanizması oluşturulmuştur (CBDDO, 2021).

Stratejinin uygulanması, Cumhurbaşkanı Yardımcısı başkanlığında toplanacak "Yönlendirme Kurulu" tarafından koordine edilecek ve YZ Ekosistemi Danışma Grubu ile teknik çalışma grupları kurulacaktır. Bu mekanizma, tüm paydaşların katılımıyla ülkemiz için ortaya çıkabilecek fırsat, risk ve belirsizliklere hızlı cevap verilmesini sağlayacak şekilde tasarlanmıştır (CBDDO, 2021).

Ülkemizin dijitalleşme sürecinde devletin yaklaşımı büyük önem taşımaktadır. Dijitalleşme, bireylerin hayatında internete erişim sağlamakla, mobil cihazlar kullanmakla başlar. Şirketlerin dijitalleşmesi ise bu süreci kurumsal kimliklerinin bir parçası hâline getirmeleriyle mümkün olur. Ancak bu zorlu sürecin başarılabilmesi için kamunun destek sağlaması ve bu yönde adımlar atması gerekmektedir. Türkiye'de e-devlet uygulamaları büyük bir devrim yaratmış ve bireylerin hayatlarında yeni bir dönemi başlatmıştır. Ayrıca, dijitalleşme konusunda güçlü bir taahhütte bulunmuştur. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın 2017 yılında duyurduğu "Dijital Türkiye Yol Haritası," Türkiye Cumhuriyeti'nin stratejik bir kararı olarak önemlidir.

Yol haritası, Türkiye Cumhuriyeti'nin tüm sektörlerde dijital dönüşümü sağlamayı, kamuda ve özel sektörde kurumsal kaliteyi artırmayı hedeflediğini ve dijitalleşmenin yeni dönemin ayırt edici bir özelliği olduğuna inandığını ifade etmektedir. Bu süreçte, yeni teknolojilere dayalı dijital sanayi yapısına geçiş yapılırken, aynı zamanda ülkenin coğrafi konumu ve genç nüfusu gibi avantajları kullanarak bilgi üreten ve bilgiyi katma değere dönüştüren bir güç hâline gelmeyi amaçlamaktadır (CBDDO, 2021).

Yol haritası, belirtilen bu vizyon ve hedeflere ulaşmak için altı temel bileşenden oluşmaktadır. Bu bileşenler sırasıyla şunlardır: a) İnsan: Eğitim altyapısının geliştirilmesi ve nitelikli işgücünün yetiştirilmesi, b) Teknoloji: Teknoloji ve yenilik kapasitesinin artırılması, c) Altyapı: Veri iletişim altyapısının geliştirilmesi, d) Tedarikçiler: Ulusal teknoloji tedarikçilerinin desteklenmesi, e) Kullanıcılar: Kullanıcıların dijital dönüşümlerinin desteklenmesi, f) Yönetişim: Kurumsal yönetişimin güçlendirilmesi. Bu yol haritası, Türkiye'nin dijital dönüşümünde ilerlemesini ve uluslararası düzeyde bilgi üretme ve katma değer yaratma potansiyelini en iyi şekilde değerlendirmesini hedeflemektedir (CBDDO, 2021).

2.2. Dijital Dönüşüm Ofisi ve Yapay Zekâ Uygulamaları

Türkiye, teknolojik gelişmeler, toplumsal talepler ve reform ideolojisinin yönlendirdiği kamusal bir dijital dönüşümün gerekliliğini tanıyan bir ülke hâline geliyor. Bu, e-devlet hizmetlerinin geliştirilmesini, bilgi ve siber güvenliğin güçlendirilmesini, ulusal teknoloji büyümesinin teşvik edilmesini, büyük verilerin

analizini ve yapay zekâ uygulamalarının kullanımını kapsamaktadır. Hizmet sunumu paradigması, e-devlette yalnızca bilgi teknolojisine dayanmaktan, alana değer katacak donanımına sahip personelin istihdamına değer veren daha kapsayıcı bir yaklaşıma dönüşüyor. Bu değişim e-devletten a-devlete veya akıllı devlete geçiş olarak adlandırılmaktadır. 2018 yılında öncü çalışmaların koordinasyonunu merkezileştirmek, süreci izlemek ve değerlendirmek, insan kaynağına yatırım yapmak, sektöre katma değer yaratmayı amaçlayan bilişim tabanlı projeler ve endüstriyel üretimi desteklemek ve yönlendirmek amacıyla Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi kurulmuştur. Türkiye, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişin ardından mevcut ve gelecekteki tüm dijitalleşme çalışmalarını, tüm sektörlerde dijitalleşmeyi kolaylaştırmayı amaçlayan Dijital Dönüşüm Ofisi'ne taşımıştır (Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, 2020b; Karasoy ve Babaoğlu,2020: 126).

Dijital Dönüşüm Ofisi bünyesinde şu anda 10 ayrı araştırma çalışması yürütülmektedir. Bunlar arasında Açık Veri, Dijital Türkiye, E-Yazışma, Fikir Maratonu, Hackİstanbul, Kamu Net, KAYSİS, Tek Durak, Ulusal Veri Sözlüğü ve 81 Siber Kahraman projeleri yer almaktadır. Ayrıca ofis, siber güvenlik, yapay zekâ ve kamuya açık kayıt zinciri uygulamaları gibi kritik alanları kapsayan strateji belgelerini de titizlikle hazırlamaktadır. Bu dikkat çekici girişimler arasında Açık Veri Projesi öne çıkan bir proje olarak öne çıkmaktadır (Avaner ve Çelik, 2021: 13).

Yapay zekâ teknolojilerinin, devletlerin dönüşüm sürecine etkisi ile devletlerin rolleri de bu bağlamda etkilenmektedir (Tamer ve Övgün, 2020: 3). Bu nedenle dünyada gelişen yapay zekâ teknolojileri ile beraber Türkiye'de de bir adım atılmıştır. 48 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde diğer başkanlıklar ile birlikte "Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Daire Başkanlığı" da kurulmuştur (Resmî Gazete, 2019; Avaner ve Çelik, 2021:12).

Dijital Dönüşüm Ofisi bünyesinde yapay zekâ ile ilgili çeşitli proje çalışmaları sürdürülmektedir. Bu proje çalışmaları kapsamında, üniversiteler ve endüstriler arasındaki iş birliğinin geliştirilmesi amaçlanmakta ve "dijital ikiz" kullanılmaktadır. Öte yandan "birleşik öğrenme (federe öğrenme)" ve "diferansiyel mahremiyet (farklı gizlilik)" teknolojilerinin uygulanması yoluyla da veri güvenliğinin sağlanmasına ve kişisel bilgileri korunmasına yönelik çabalar devam etmektedir. Bu projelerin bir diğer önemli yönü de zararlı yazılımların ortaya

çıkmasını önlemek için kullanılan kara kutu algoritmalarının ve düşmancıl (rakip) verilerin araştırılmasıdır. Bu girişimlerin, yapay zekâ uygulamalarını anlamaya ve modellemeye yönelik büyük bir çabanın parçası olarak belirtilmesinde fayda vardır (CBDDO, 2019).

3. KAMU GÜVENLİĞİ VE YAPAY ZEKÂ

TDK (2023) tarafından, “Toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu, emniyet” olarak tanımlanan güvenlik, toplumların yaşamında en temel ihtiyaçlardan biridir ve huzur ortamının korunmasında önemli bir rol oynamaktadır. Devletlerin kamu düzenini sağlamak için aldığı tedbirlerin temelini oluşturan güvenlik, insanların korkusuzca yaşayabilmesini sağlamaktadır. Güvenlik, toplumsal hayatta düzenin korunmasına ve insanların hayatını tehlikelerden korumaya yönelik bir dizi faaliyetlerin bütünüdür. Bu faaliyetler, devletin kamu harcamalarını meşrulaştırmasına ve toplumun desteğini kazanmasına yardımcı olan temel unsurdur. Güvenlik, barış ve istikrarın temeli olarak kabul edilmektedir (Acar, 2019).

Güvenlik kavramı, zaman içinde kişisel güvenlikten toplumsal güvenliğe doğru evrilmiştir. İnsanların bir araya gelerek oluşturdukları topluluklar, toplumsal güvenliği sağlama konusunda önemli bir role sahip olmuştur. Kamu güvenliği kavramı ise, bu süreçte ortaya çıkmış ve toplumsal güvenliğin devlet tarafından sağlanması ve korunması anlamına gelmiştir (Kanat vd., 2016). Bu kavramın doğası, insanların koruma ihtiyaçlarının giderek artması ve toplumsal yapıların karmaşılaşması sonucu şekillenmiştir. Günümüzde, kamu güvenliği kavramı, devletlerin en önemli sorumlulukları arasında yer almaktadır. Devletler, toplumlarını her türlü tehlike ve tehditlerden korumak için çeşitli önlemler almaktadırlar. Bunlar arasında polis teşkilatları, askeri birlikler, istihbarat birimleri, acil durum müdahale ekipleri gibi çeşitli güvenlik birimleri bulunmaktadır. Ancak, güvenlik ihtiyaçları ve tehditlerin doğası sürekli değiştiği için, devletlerin de bu değişimlere uyum sağlaması ve güvenlik önlemlerini sürekli olarak güncellemesi gerekmektedir (Acar, 2019).

Yapay zekâ ve makine öğrenimi, kamu güvenliği alanında sürekli kullanılan kelimeler hâline gelmiştir. Bu doğrultuda yapay zekâ teknikleri anormallik tespiti, yanlış pozitif problemlerin çözümü ve davranışsal tehdit analizi gibi kamu

güvenliğinin birçok yönünde başarıyla uygulanmaktadır. Kuruluşlar, güvenlik bilgileri ve olay yönetimi (SIEM) yazılımlarında ve ilgili alanlarda makine öğrenimini kullanarak anormallikleri tespit etmekte ve şüpheli etkinlikleri belirleyerek tehditlere işaret etmektedir. Yapay zekâ, verileri analiz ederek ve bilinen kötü amaçlı yazılımlarla benzerlikleri belirleyerek, yeni ve ortaya çıkan saldırılara ilişkin uyarıları çok daha kısa sürede sağlayabilmektedir (Sönmez, 2020).

3.1. Türkiye’de Kamu Güvenliği ve Suç Önlemede Yapay Zekâ

Kolluk kuvvetlerinin suç önleme çabaları, halkın desteğini kazanmaya yönelik etkinlikler olarak değerlendirilir. Toplum destekli kolluk uygulamaları, kolluğun vatandaşlarla iş birliği içinde yürüttüğü faaliyetleri kapsar. Bu uygulamalar, suç önleyici çalışmalarla kolluk ve toplumun aynı düşünceyi paylaşmasını, kolluk faaliyetlerinin toplum yararına olduğu konusunda ikna olmalarını amaçlamaktadır (Odabaşı ve Delice, 2014: 198).

Tarihte, teknolojiyi geliştirip uygulayanlar her zaman üstünlük sağlamıştır. Bu bağlamda kolluk, suçun işlenmemesi için gerekli önleyici tedbirleri proaktif olarak alır. Kolluk, suçun önlenmesi için çeşitli duyurular yapabilmekte, uyarılarda bulunabilmekte, giriş kontrolü ve kapatma, kamera ve radarla izleme, yaya ve motorlu devriyeler, nöbet noktaları, yakın koruma, bina ve mekân koruması, durdurma ve arama uygulamaları, toplantı ve sportif faaliyetlerde güvenlik önlemleri alabilmekte, bilgi toplama ve istihbarat faaliyetleri yürütebilmektedir. (Aydın, 2014: 83-84).

Kolluk kuvvetleri, yapay zekâ teknolojilerini suç önleme tedbirlerinde etkin bir şekilde kullanabilmektedir. Günümüze kadar kolluk kuvvetlerinin yapay zekâ teknolojilerinden faydalandığı alanlar arasında şunlar göze çarpmaktadır (HSSTAC, 2017):

- Geçmiş veri ve bilgileri kullanarak geleceğe yönelik tahminlere dayalı analiz sistemleri oluşturulması,
- Yapay zekâ destekli geliştirilmiş görüntü ve biyometri sistemlerinden yararlanılması,
- Devriye faaliyetleri ve asayiş görevlerinin planlamasında optimizasyon ve kaynak tahsisinde yapay zekâdan destek alınması.

Kolluk kuvvetlerinin suç önleme stratejilerinde yapay zekâ teknolojilerini kullanması, halkın güvenliğinin artırılmasında etkili bir role sahiptir. Kolluk, yapay zekâyı suç haritaları ve suç şablonları gibi mevcut veri ve bilgilerle birleştirerek, geleceğe yönelik tehdit ve suç tahminleri yapabilmektedir. Coğrafi analizler ve geçmiş suç verilerinden elde edilen bilgiler, suçun zamanı, maksadı ve işleme şekli gibi faktörlerin analizi için kullanılabilir. Yapay zekâ, bu bilgileri kullanarak, belirli suçlar için hangi emarelerin ortaya çıkabileceğini belirleyebilir ve kolluk kuvvetleri için en uygun zaman ve yerde kaynak tahsisi ve devriye planlaması gibi görevlerde karar destek sistemi olarak işlev görebilmektedir.

Bu kapsamda Türkiye’de kamu güvenliğinde yapay zekâ entegreli suç önleme araçlarının kullanımına çeşitli örnekler verilebilir. Bunlar Bomba Bilgi Karar Destek Analiz Merkezi Projesi, KİS Projesi, Suç Araştırma Raporlama Projesi (SARP), Balistika Entegrasyonu, Güvenlik Bariyerleri, ASENA, ASTARUS gibi araçlardır (Akburakçı, 2023; Bulur, 2022; İçişleri Bakanlığı, 2022; Milliyet, 2017, 2017; Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022). Bu projeler vasıtasıyla suç önleme ve öngörücü kolluk mekanizması daha etkin ve kontrollü olarak ele alınmıştır. Bu bağlamda yapay zekâ ve otonom sistemleri kolluk kuvvetlerinde koordinasyon ve iş birliğini sağlamada etkin bir rol üstlenmektedir.

Ancak, bu teknolojik araçları kullanırken, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması, özellikle yaşam hakkı, mahremiyet ve kişisel verilerin korunması konularında dikkatli olunması gerekmektedir. Ülkeler genellikle kolluk kuvvetlerine, önleyici, koruyucu ve istihbari faaliyetlerde bulunma yetkisi vermektedir. Bu yetkiyle kolluk, topladığı bilgileri suç işlenmeden önce müdahale ederek suçun oluşmasını engellemeye çalışmaktadır. Örnek olarak, kolluk trafik kontrolü, elektronik plaka okuma, kameralı gözetim sistemleri, parmak izi ve fotoğraf kaydı, dinleme ve teknik izleme gibi yöntemlerle veri toplayabilmektedir. Temel hak ve hürriyetlerin korunduğu bir hukuk devletinde, bu işlemlerin kanuna uygun şekilde gerçekleştirilmesi esastır. Bu noktada kişisel verilerin ve hakların korunması gerekmekte olup, bu hakların ancak kanunla sınırlandırılabilmesi gerektiği unutulmamalıdır (Atlı, 2019: 5).

Kolluk kuvvetlerinin yapay zekâ teknolojilerini kullanması, suç önleme ve toplum güvenliğini artırma konusunda büyük bir potansiyele sahiptir. Ancak bu süreç, hukuki çerçeveler ve etik ilkelerle uyumlu olarak yürütülmeli ve vatandaşların hakları korunmalıdır.

3.1.1. Terör ve İstihbaratta Yapay Zekâ

Yapay zekâ, güvenlik ve istihbarat alanlarında giderek artan bir öneme sahiptir ve modern savaşlar ile terörizmle mücadelede etkin bir rol oynamaktadır. Özellikle İnsansız Hava Araçları (İHA) ve Silahlı İnsansız Hava Araçları (SİHA) gibi teknolojiler, yapay zekâyı kullanarak düşman hedeflerini tespit etme ve takip etme yetenekleriyle dengeleri etkilemektedir. İranlı nükleer fizikçi Muhsin Fahrizade'nin suikastı ve Rubicon yöntemi gibi olaylar, yapay zekâ ve teknolojinin kullanımının etkinliğini ve önemini göstermektedir (Çetin, 2018: 161-164).

Yapay zekânın terörle mücadele çabalarında kullanılması, ulusların askeri yeteneklerini ve kaynaklarını geliştirdiği için günümüz çağında yaygın olarak temel ve ileri bir alan olarak kabul edilmektedir. Hükümetler rekabet avantajı kazanmak ve vatandaşlarını ve sınırlarını korumak için teknolojiye ve askeri sistemlere önemli yatırımlar yapmaktadır. Jeopolitik konumu gereği Türkiye'nin her türlü gelebilecek tehditlere ve saldırılara karşı koyabilmesi için teknolojinin gerekliliklerinden yararlanmaktadır. Böylelikle savunma sanayinde yaptığı atılımlar ve yatırımlar doğrultusunda hem iç hem dış güvenlikte güçlü adımlar atmıştır. Terörle mücadele ve istihbarat alanında daha etkin olmak için yapay zekâyı kullanım alanlarına yerleştirmek ve entegre etmek adına yola çıkarak bu gelişmeleri en yakından takip edip bu konuda kendine daha da yer bulmak istemektedir. STM, ROKETSAN, ASELSAN, HAVELSAN, TAİ gibi savunma şirketleri de yapay zekâ konusundaki gelişmelere duyarlı kalarak bu konuda projeler üreterek terörle mücadelede etkin güç olma gayretindedir (Şen ve Yurtoğlu, 2020; Oruç, 2022).

Güvenlik sistemleri, terörizm, iklim değişikliği, hastalık çözümleri, iyi yönetim, ekonomik kalkınma gibi küresel sorunların ele alındığı büyük veri çağında kurumların ve toplum üyelerinin gelecek değişimleri benimsemesi büyük önem taşımaktadır. Bu yeni dönem şüphesiz sadece istihbarat biliminde kullanılan toplama araç ve yöntemlerini değil, yapay zekâ uygulamalarının da etkisiyle diğer çeşitli alanlardaki çalışmaları da etkilemektedir. İleriye yönelik olarak, yapay zekâyı insan yetenekleriyle karşı karşıya getirmek yerine, başta güvenlik, saldırı ve savunma sistemleri, istihbarat ve terörle mücadele çabaları olmak üzere tüm alanlarda insanlar ve makineler arasındaki ortaklığın gerekli olacağı öngörülmektedir (Oruç, 2022).

İstihbarat analizi süreci, bilgilerin toplanması, sınıflandırılması, yorumlanması, analiz edilmesi ve karar verilmesini içeren bir dizi adımı içermektedir. Günümüzün bilgi çağında, veri bilimi, makine öğrenimi, yapay zekâ ve robot bilimi gibi çeşitli alanlardan, büyük miktarlarda veri üretmek ve bu verilerden değerli bilgiler elde etmek için yararlanılabilmektedir. Veri toplama aşamasında “Nesnelerin İnterneti” alanındaki robotik cihazlardan ve akıllı makinelerden yararlanılabilmektedir. Veri depolama, sınıflandırma ve analiz ise veri bilimi, veri madenciliği, yapay zekâ ve makine öğrenimine dayanmaktadır. Üstelik istihbarat verilerine dayanarak karar verebilen ve aksiyon alabilen yapay zekâ robotları da mevcuttur (Oruç, 2022; 4230).

Yapay zekâ, istihbarat biliminde analiz süreçlerine büyük katkılar sunmakta ve Elektronik İstihbarat (ELINT), İletişim İstihbaratı (COMINT) ve Görüntü İstihbaratı (IMINT) gibi alanlarda kullanılmaktadır. Ülkelerin, karar alma süreçlerini etkin bir şekilde yönetmek için yapay zekâ sistemlerini kullanarak, Sinyal İstihbaratı (SIGINT) olarak sınıflandırılan Elektronik İstihbarat (ELINT), İletişim İstihbaratı (COMINT) ve Görüntü İstihbaratı (IMINT) operasyonlarını bağımsız olarak yürütmesi gerekmektedir (Keleştemur, 2018; Sevinç, 2021:5).

Yapay zekâ tabanlı silahlar, devletlerin askeri yeteneklerini artırmakta ve teknolojik üstünlük kazanmada kritik bir role sahiptir. Ülkeler, bu teknolojiyle sınırlarını ve vatandaşlarını korumak, rakiplerine karşı avantaj elde etmek ve ekonomik kazanç sağlamak amacıyla yatırımlar yapmaktadır. Türkiye'nin de içinde bulunduğu coğrafi ve siyasi karmaşada, yapay zekâ tabanlı sistemlerin kullanımı, karmaşık dış politika sorunlarının çözümünde önemli bir faktördür. SIGINT faaliyetleri, Türkiye'nin savunma sanayisindeki son gelişmelerden etkilenmiştir. Hem resmi hem de sivil toplum kuruluşları bu alandaki çalışmalarını hızlandırmıştır. TÜBİTAK, Elektronik İstihbarat Çözümleri alanında IF Dönüştürücü Sistemleri, Spektrum Gözetleme Sistemleri, Mikrodalga Frekans Genişletici ve Yarı İletken Algılama Sistemi dahil olmak üzere önemli ilerlemeler ve yaratımlar gerçekleştirmiştir. Bu alandaki araştırmalarını da yoğunlaştırmıştır. BAYKAR ise gerçek zamanlı istihbarat, keşif ve gözetleme yapabilen, taşınabilir ve yüksek performanslı bir sistem olan BS-101 Sinyal İstihbarat Sistemi'ni geliştirmiştir. Geniş bir frekans aralığında çalışan bu sistemin şu anda Bayraktar TB-2 İHA üzerinde denemeleri yapılmaktadır. Bu yenilikle birlikte İHA'lar artık radyo ve radar

sinyallerini tespit etme ve haberleşmeyi dinleme yeteneğine sahip olmuştur. Ayrıca ASELSAN, KORAL ED ve KORAL ET sistemlerini askeri araçlara başarıyla entegre ederek yerli taarruz sistemini ortaya çıkarmıştır. KORAL ED sistemi tespit, teşhis ve yön bulma konusunda uzmanlaşırken, KORAL ET sistemi çoklu hedef karıştırma, tehdit karıştırma ve aldatma konularında uzmandır (Sevinç, 2021:5; Yıldız, 2023).

Türkiye'nin artan operasyonel kapasitesi ve bölgesel düzeyde artan rekabet gücü önemli ilerlemelerdir. Bölgedeki stratejik önemi göz önüne alındığında, Türkiye'nin savunma sektöründeki farkındalığı daha da artırması ve akademik, teknik ve taktik kurumlarla iş birliği yaparak gelişim sürecini sürdürmesi gerekmektedir.

3.1.2. Gözetleme ve İzlemede Yapay Zekâ

Yapay zekâyâ entegreli kameralar, video görüntülerini analiz etmek için makine öğrenimi algoritmalarını kullanan bir tür gözetim teknolojisidir. Nesneleri, insanları ve hatta belirli davranışları tespit edip takip edebilmekte, böylece potansiyel tehditlerin daha verimli bir şekilde izlenmesine ve tanımlanmasına olanak sağlamaktadır. Kameraların makine öğrenimi ile sağladığı uyum sayesinde doğrulukları ve etkinlikleri artmaktadır. Yapay zekâ ile entegre kameraların en önemli avantajlarından biri, büyük miktarda veriyi gerçek zamanlı olarak işleyebilmektedir.

Yapay zeka entegreli kameraların getirdiği olanaklar sayesinde askeriye, polis, gümrük, itfaiye, havaalanları, tren istasyonları ve şehir merkezleri gibi kamusal alanlar daha etkin bir şekilde izlenebilmektedir. Ayrıca bu kameralar sayesinde gözetimsiz çantalar veya şüpheli davranışlar gibi potansiyel güvenlik tehditlerini tespit etmek ve yetkilileri uyarmak için de kullanılabilir (Xu vd., 2015).

Türkiye, yapay zekâ entegreli kameraların faaliyete geçirilmesi ve bunların gözetim amaçlı kullanılması noktasında, uluslararası sahada ön sıralarda yer almaktadır. Türkiye, kamusal alanları izlemek ve kamu güvenliğini artırmak için yapay zekâyı kullanan "Güvenli Şehir Projesi" olarak bilinen ülke çapında bir kamera ağı uygulamaya koymuştur. Kameralar, şüphelilerin ve suçluların daha etkin bir şekilde tanımlanmasına olanak tanıyan yüz tanıma teknolojisiyle

donatılmıştır. Türkiye'de yapay zekâ entegreli kameraların kullanımının kamu güvenliği ve emniyeti üzerinde önemli bir etkisi olmuştur. Kameraların İstanbul ve Ankara da dahil olmak üzere pek çok şehirde suç oranlarını azalttığı bilinmektedir (Cybermag, 2020; Ünsal ve Avcı, 2023).

3.1.3. Kent Güvenlik Yönetim Sistemi (KGYS) ve Yapay Zekâ

KGYS, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından kamu güvenliğini sağlamak, iç güvenlik tehditlerine karşı savunmak ve kontrol görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmek için Türkiye'nin kentsel alanlarında kolluk kuvvetleri için kullanılan modüler bir izleme ve görüntüleme sistemidir. KGYS, (i) Komuta ve kontrol merkezi, (ii) Araç takip sistemi, (iii) Mobil araç sorgulama sistemi, (iv) Hücre iyileştirme ve kontrol sistemini tutan polis karakolu, (v) Bölgesel görüntüleme sistemi, (vi) Otomatik plaka tanıma sistemi, (vii) Mobil operasyon yönetimi, (viii) Polis bilgisayar ağından oluşmaktadır (Alacadağlı, 2020).

2012 yılında belirli bir sistemin adlandırma kuralında değişiklik yapılmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün 2012 yılı sonu faaliyet raporuna göre Mobese'nin adı Kent Güvenlik Yönetim Sistemi (KGYS) olarak değiştirilmiştir. Modüler KGYS bilgi sistemi Pol-Net (Polis Bilgi Ağı) tarafından desteklenmekte olup, görüntü, ses ve konum verilerinin hukuka uygun şekilde toplanıp işlenerek anlamlı çıktılar üretilmesi amacıyla tasarlanmıştır. KGYS, EMG'nin 2018 yılında açıkladığı üzere güvenlik kameralarından plaka tanıma sistemlerine, kırmızı ışık ve hız ihlal tespit sistemlerine kadar pek çok güvenlik cihazını kapsamaktadır (Çapar, 2018).

Emniyet Genel Müdürlüğü'nün (2013: 29) yayınladığı 2013 yılı performans programında da belirtildiği üzere KGYS girişiminin çok yönlü bir amacı bulunmaktadır. Başlıca amaçları arasında suçların henüz işlenmeden önlenmesi, suçluların tespit edilmesi ve yakalanması, kentte meydana gelen veya gelecekte meydana gelebilecek olaylara karşı daha etkin ve hızlı hizmet verilmesinin sağlanması yer almaktadır. KGYS girişimi ayrıca trafik akışını düzenleyerek kazaları en aza indirmeyi, çalıntı ve aranan araçların bulunmasını hızlandırmayı, güvenlik hizmetlerinin şeffaflığını artırmayı, vatandaşlar ve kamu görevlileri arasındaki güveni artırmayı ve sonuçta halkımızın güvenliğini en üst düzeye çıkarmayı hedeflemektedir (Çapar, 2018).

2015 yılı, Emniyet Müdürlüğünün ülke çapında birden fazla sistemi entegre etmesi açısından çok önemli bir yıl olmuştur. Bölüm, bütünlüklük bir yapıya ulaşmak amacıyla, daha önce kurulu olan tüm sistemlerin tek bir görüntüleme ve plaka tanıma yazılımı altında birleştirilmesini amaçlayan KGYS ve PTS proje çalışmalarına yapılmıştır. Bu sayede herhangi bir ilin başka bir ilin imajını merkezi bir sistem üzerinden takip edebilmesi mümkün olmaktadır. Ayrıca projeye kameraların ve direklerin olası saldırılara karşı direncinin artırılması da hedeflenmiştir (EGM, 2018: 3-5).

2022 yılındaki, önemli gelişmelerden biri de yapay zekânın KGYS'ye entegresidir. Bu kapsamda Savunma Sanayii Başkanlığı (SSB), ASELSAN ile Yapay Zekâ Destekli Jandarma KGYS (J/KGYS) projesi için 1 milyar 49 milyar liralık sözleşme imzalanmıştır. Savunma Sanayi Başkanlığı tarafından yapılan açıklamaya göre, imzalanan projeye Jandarma Genel Komutanlığının sorumluluk alanı içindeki 25 il ve 109 ilçede 1.650 noktaya kamera ve kayıt sistemleri kurulması planlanmıştır. Kamera kayıt sisteminden alınan görüntüler kablosuz iletişim sistemi aracılığıyla merkezi bir sisteme aktarılacak ve yapay zekâ yazılımı kullanılarak analiz edilecek bir sistem belirlenmiştir. Bu sayede suçun önlenmesi ve işlenen suçların ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır. Proje alanı içerisinde belirlenen noktalara yaklaşık 7.000 kamera kurulması planlanmaktadır. Bu projede hareket, seçilmiş alan ihlali tespiti, nesne tespiti, kişi bulma ve tanımlama tespiti, kalabalık sayımı, insan hareketinin yönüne göre anormallik tespiti, araç varlığı, tipi, yön tespiti, güneş paneli direklerinin kullanımı ve kablosuz özellikler yer almaktadır. Bu bağlamda yapay zekânın görüntü aktarımı proje kapsamında öne çıkmaktadır (Çalkaya, 2022)

Öte yandan Savunma sanayi şirketleri tarafından geliştirilen Eyeminer, Orbit ve Harmoni gibi sistemler KGYS sistemleri ile entegre ve uyumlu şekilde çalışması için geliştirilen sistemlerdir. Bu sayede kamu güvenliği açısından hızlı sonuç almayı sağlayacak kontrolü ele alacak bir mekanizma üzerinde çalışmalar sürdürülmektedir.

3.2. Türkiye’de Kamu Güvenliğinde Yapay Zekâ Otonom Sistem Örnekleri

Türkiye’de kamu güvenliğinde yapay zekâ ve otonom sistemlerin kullanımı, son yıllarda önemli bir gelişme göstermiştir. Bu teknolojiler, güvenlik

güçlerinin etkinliğini artırma, operasyonel kapasitelerini genişletme ve güvenlikle ilgili zorluklara daha hızlı ve etkili bir şekilde müdahale etme kapasitesini güçlendirmektedir (Savunmasanayist, 2023).

Türkiye'de savunma sanayi, otonom araçlar ve yapay zekâ (AI) gibi yeni teknolojilerin askeri operasyonlara entegre edilmesiyle önemli bir dönüşüm yaşamaktadır. Yapay zekâ entegreli otonom araçların savunma sanayinde kullanılması, artan verimlilik, insan hayatına yönelik riskin azaltılması ve gelişmiş doğruluk gibi bir dizi avantaj sunmaktadır (Savunmasanayist, 2023)

Yapay zekâ teknolojisinin otonom araçlara entegrasyonu askeri operasyonlar için bir dizi avantaj sunmaktadır. Öncelikle yapay zekâ entegreli otonom araçlar operasyonlarda verimliliği ve hızı artırabilmektedir. Örneğin insansız hava araçları (İHA'lar), gözetleme ve keşif görevlerinde kullanılarak askeri personelin hızlı ve verimli bir şekilde istihbarat toplamasına olanak tanıyabilmektedir. Öte yandan otonom araçların kullanımı tehlikeli durumlarda insan hayatına yönelik riski azaltabilmektedir. Örneğin otonom kara araçları, bomba imhası veya insan personeli için çok tehlikeli olan diğer görevler için kullanılabilir. Son olarak yapay zekâ teknolojisi, hedefleme ve keşifte doğruluğu ve kesinliği artırabilmektedir. Örneğin yapay zekâ algoritmaları, potansiyel hedefleri belirlemek ve daha doğru ve kesin hedefleme bilgileri sağlamak için büyük miktarda veriyi analiz edebilmektedir (Reis vd., 2021).

Savunma sanayinde yapay zekâ entegreli otonom araçları kullanmanın pek çok avantajı olsa da dikkate alınması gereken çeşitli zorluklar ve sınırlamalar da bulunmaktadır. Öncelikle bu teknolojiye bağlı siber güvenlik riskleri ve sistem arızaları gibi teknik sınırlamalar bulunmaktadır. Örneğin otonom bir araç hacklenebilir ve kendi ordusuna karşı silah olarak kullanılabilir. İkinci olarak ise, otonom silahların kullanımına ilişkin yasal ve etik hususlar bulunmaktadır. Örneğin otonom silahların kullanımı, bunların eylemlerinden kimin sorumlu olduğu ve bunların uluslararası hukuka uygun bir şekilde kullanılmasının nasıl sağlanacağı konusunda soruları gündeme getirmektedir (Reis vd.,2021).

Savunma sanayinde yapay zekâ entegreli otonom araçlarla ilgili zorluklara ve sınırlamalara rağmen, Türkiye'de bu teknolojiyi geliştirmeye yönelik girişimler ve ortaklıklar halihazırda devam etmektedir (Biströn ve Piotrowski, 2021; Yıldız,

2023). Örneğin Türk ordusu halihazırda insansız hava araçları (İHA) geliştirmekte ve otonom kara araçlarının geliştirilmesi üzerinde çalışmaktadır. Otonom araçların yapay zekâ ile entegreli olanlardan birkaçı şu şekildedir: Baha, Kapgan, Barkan, Sancar ve Albatros'tur (Yıldırım, 2020; Yıldırım, 2022; Yıldırım, 2023a; Yıldırım, 2023b; Özer, 2023).

İnsansız Hava Araçları (İHA/SİHA): Türkiye, İHA ve SİHA teknolojilerinde büyük bir ilerleme kaydetmiştir. Bu araçlar, yapay zekâ destekli görüntü işleme ve analiz yetenekleri sayesinde, geniş alanların gözetlenmesi, hedef tespiti ve izlenmesi gibi görevlerde kullanılmaktadır. İHA'lar özellikle sınır güvenliği ve terörle mücadele operasyonlarında etkili bir rol oynamaktadır (Yiğit vd., 2018). Yapay zekânın İHA'lara entegrasyonu, engellerden kaçınma, hedef izleme ve veri analizi gibi karmaşık görevleri otonom olarak gerçekleştirmelerine olanak tanır. Yapay zekânın İHA'lardaki önemi, durumsal farkındalığı artırma, operasyonel verimliliği artırma ve insan hatasını azaltma yeteneklerinde yatmaktadır. Yapay zekânın İHA'lardaki uygulamaları, askeri keşif ve gözetlemeden arama ve kurtarma operasyonlarına kadar çok çeşitlidir (Aksoy vd., 2021; Lee vd., 2018).

Türkiye'de İHA'ların kamu güvenliğinde kullanımı son yıllarda artış göstermektedir. Türk polisi ve ordusu, İHA'ları sınır gözetleme, kalabalık kontrolü ve terörle mücadele operasyonları gibi çeşitli amaçlarla kullanmaktadır. Yapay zekânın Türkiye'de kamu güvenliği İHA'larına entegrasyonu, yeteneklerini daha da geliştirmiştir. Örneğin Türk polisi, büyük kalabalıklar içindeki şüphelileri tespit etmek için yüz tanıma teknolojisiyle donatılmış yapay zekâ destekli İHA'lar kullanılmaktadır. Ayrıca Türk ordusu, terör örgütlerine yönelik operasyonlarında hedef takibi ve veri analizi amacıyla yapay zekâ destekli İHA'ları kullanılmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin kullandığı yapay zekâ entegreli İHA'lara örnek olarak Bayraktar, Milsoft, Kargu-2 ve Karayel gösterilebilir (Kalinbacak, 2023; Günyol, 2021; Yıldız, 2020; Yıldırım, 2020a; Erem, 2021). Türkiye'nin envanterinde bulunan bu İHA'lar kamu güvenliğinin etkisini artırma noktasında kolluk kuvvetlerine yardımcı olmaktadır. Öte yandan yapay zekâ entegreli İHA'ların Türkiye'de kamu güvenliği üzerindeki etkisi, durumsal farkındalığın iyileştirilmesine, müdahale sürelerinin kısaltılmasına ve operasyonel verimliliğin artırılmasına yardımcı olduğunda dolayı bu alanda farkını oraya koymuştur (Şahiner vd., 2021).

Güvenlik Kameraları ve Yüz Tanıma Sistemleri: Kamu alanlarında yer alan güvenlik kameraları, gelişmiş yüz tanıma ve nesne tespit algoritmaları sayesinde şüpheli davranışları ve aranan kişileri otomatik olarak tespit edebilir. Bu sistemler, kalabalık yerlerde güvenliği artırma ve suçları önleme konusunda kritik bir rol oynamaktadır (Mamak vd., 2020). Örneğin Türkiye’de SimBT firması tarafından geliştirilen “Tak-Bul” adlı artırılmış gerçeklik gözlüğü jandarma teşkilatı tarafından kullanılmaya başlanmıştır. “Tak-Bul” ve araçları birkaç saniye içinde sadece yüzlerine, kimlik kartlarına ve araçların plakalarına bakarak kişilerin tespit edilmesini ve tanınmasını sağlayabilmektedir. Artırılmış gerçeklik uygulamasının yanı sıra yüz tanıma özelliğine de sahip olan Tak-Bul, kimliklerdeki resimleri tanımlayarak kişinin aranılanlar listesinde olup olmadığına dair uyarıda bulunabilmektedir. Kişisel düzeyde, yüz tanıma, kişisel cihazları kilitlemek ve kişisel güvenlik kameraları için bir güvenlik aracı olarak kullanılabilir (Simbt, 2021).

YTT’ye sahip insansız hava araçları ile, uzun mesafeden kimlik tespiti de yakında mümkün olabilir. Türkiye’de Papilon Savunma, İHA ile kullanabilecek bir yüz tanıma sistemi geliştirmiştir. Çevresel faktörlerin yarattığı dezavantajlardan (gün ışığı, ters ışık, kamera açısı vb.) minimum şekilde etkilenen algoritmalar sayesinde yüksek doğruluk oranı ile çalışan yüz tanıma sisteminin havadan tespit yapabildiği belirtilmektedir (Savunma Sanayi ve Havacılık, 2020).

Plaka Tanıma Sistemleri: Türkiye’de trafik kontrolünü ve kolluk kuvvetlerini geliştirmek amacıyla büyük şehirlerde plaka tanıma sistemleri yaygın olarak uygulanmaktadır. Bu sistemler onları oldukça etkili kılan çeşitli özelliklere sahiptir. Bu sistemler %95’in üzerinde tanınma oranıyla son derece doğru sonuçlar ortaya koymaktadır. Yapay zekâ plakaları gerçek zamanlı olarak tanıyabilme yeteneğine sahiptir. Ayrıca bu sistemler plaka bilgilerini hızlı ve doğru bir şekilde saklama ve alma yetenekleriyle güvenilirlerdir. Yapay zekâ teknolojisinin entegrasyonu, bu sistemlerin doğruluğunu ve verimliliğini daha da geliştirerek onları trafik kontrolü ve kolluk kuvvetlerinde daha da etkili hale getirmiştir. Bu alanda Türkiye geliştirdiği Astarus, JEMUS plaka tanıma sistemleri kullanmaktadır (Aselsan, 2021; Akburakçı, 2022; Özmen vd., 2022; Baba ve Serttaş, 2023).

Trafik ve Kalabalık Analizi: Yapay zekâ destekli analiz sistemleri, trafik akışını izlemek, trafik sıklıkliklarını tespit etmek ve kalabalık kontrolü yapmak

için kullanılmaktadır. Bu sistemler, özellikle büyük şehirlerde trafik yönetimi ve halka açık etkinliklerde güvenliğin sağlanmasında önemli bir yere sahiptir (Kızrak ve Bolat, 2018).

Siber Güvenlik: Yapay zekâ destekli siber güvenlik sistemleri, siber tehditleri tespit etmek, ağ trafiğini analiz etmek ve güvenlik ihlallerine karşı önlemleri otomatik olarak uygulamak için geliştirilmiştir. Bu sistemler, kamu kurumlarına yönelik siber saldırıları önlemede ve veri güvenliğini sağlamada hayati bir rol oynar (Efe, 2021).

Acil Durum ve Afet Yönetimi: Bilimsel gelişmelerin yaşandığı modern çağımızda, afet yönetimi alanında ve diğer birçok alanda sürekli olarak yeni teknolojiler ve uygulamalar geliştirilmektedir. Afetlerin sistematik doğasının henüz tam olarak anlaşılmadığı geçmişte, insanlar beklenmedik bir şekilde bu bilinmeyen güçlerle karşı karşıya kalıyor ve bunun sonucunda yıkıcı kayıplara maruz kalmaktaydı. Ancak bilim ve teknolojinin olağanüstü ilerlemesiyle birlikte artık çeşitli afet türleri üzerinde kapsamlı araştırmalar yapılmaktadır. Bu, afetlerin neden meydana geldiğinin ve bunlarla etkili bir şekilde nasıl mücadele edileceğinin daha iyi anlaşılmasına yol açmıştır. Bilim ve teknolojinin paha biçilmez katkıları sayesinde afetleri anlama ve yönetme anlayışımız önemli ölçüde gelişmiştir. İnsanlığın son yüzyılda tanık olduğu hızlı teknolojik gelişme, afet yönetimini her yönüyle olumlu yönde etkilemiştir. Birçok ülkede afet risklerini tespit etmek ve değerlendirmek çok daha kolay hale geldi ve bu da yüksek riskli alanları belirlememize ve uygun önleyici tedbirleri uygulamamıza olanak sağlamıştır (Avaner, 2022).

Yapay zekâ, afet öncesi risk tespiti ve acil durum yönetiminde kullanılarak, olası afetlerin etkilerini azaltmada ve hızlı müdahalede önemli bir rol oynamaktadır. Bu sistemler, afet riski taşıyan bölgelerin belirlenmesi, kaynakların etkin dağıtımı ve acil durum müdahale planlarının geliştirilmesinde kullanılır (Sungur, 2019). Bu noktada Güvenlik Yönetimi ve Koordinasyonu Genel Müdürlüğü (GAMER) ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) gibi kurumlar, yapay zekâ teknolojilerinden faydalanarak, afet ve kriz yönetimi alanında daha etkili kararlar alabilir ve bu kararları hızlı bir şekilde uygulamaya koyabilirler. Özellikle afet öncesi hazırlıklarda yapay zekâ destekli analizler, afet riski olan bölgelerdeki

eksikliklerin belirlenmesi ve gerekli önlemlerin alınmasında büyük bir yardımcı olabilir (Sungur, 2019; İşbir ve Kaya, 2022).

Bu teknolojiler, Türkiye’de kamu güvenliğinin farklı alanlarında etkin bir şekilde kullanılarak, hızlı ve doğru karar verme, operasyonel verimlilik ve güvenliğin artırılmasında önemli katkılar sağlamaktadır. Yapay zekâ ve otonom sistemlerin gelişimi, Türkiye'nin güvenlik alanındaki yeteneklerini sürekli olarak genişletmekte ve modernize etmektedir.

SONUÇ

Türkiye’de kamu yönetiminde son dönemlerde oluşan değişim ve dönüşüm süreciyle birlikte şeffaflık, katılım ve hesap verebilirlik gibi yeni ilkelerin ortaya çıkması sonucunda bir değişim yaşanmıştır. E-devlet uygulamalarının kullanıma sunulması, devletlerin interneti aktif olarak kullanmasını sağlayarak toplum üzerindeki kontrolün artmasına neden olmuştur. İnternet, devlet mekanizmaları arasındaki iletişimsel birliği kolaylaştırmıştır. Bu bağlamda devletler, aşırı büyüme ve kaynak israfı gibi temel sorunları bilgi teknolojilerinin yardımıyla çözmeye çalışmıştır (Yazıcı, 2018). Bu bakımdan yapay zekânın da devreye girmesiyle kamudaki değişimler ivme kazanmıştır. Yapay zekâ, kamu hizmetlerinin verimliliğini, kalitesini, şeffaflığını, hesap verebilirliğini ve katılımcılığını artırmaktadır. Örneğin e-devlet uygulamaları, vatandaşların kamu hizmetlerine daha kolay, hızlı ve güvenli bir şekilde erişmesini sağlamaktadır (Bodur, 2022; Karasoy ve Babaoğlu, 2020). Yapay zekâ teknolojileri, kamu hizmetlerinin sunumu ve yönetiminde kritik bir rol oynamaktadır. Bu alandaki uygulamalar, veri analizi, plaka ve yüz tanıma, ses tanıma, diller arası çeviri, veri sınıflandırma ve öneri sistemleri gibi birçok farklı biçimde ortaya çıkmaktadır. Bu teknolojiler, kamu sektöründe verimliliği artırma ve hizmet kalitesini iyileştirme potansiyeline sahiptir.

Bu çalışmanın ilk bölümünde yapay zekânın, kamu yönetiminde karar verme ve politika oluşturma süreçlerine katkıda bulunduğu görülmüştür. Bu bağlamda yapay zekânın, büyük verileri işleyerek kamu yöneticilerine daha doğru, zamanında ve objektif kararlar almaları için yardımcı olduğu saptanmıştır. Buna göre kamu yönetimi içerisinde yapay zekânın; sorunları belirleme, çözüm alternatifleri sunma, senaryo analizleri yapma ve gelecek tahminlerinde bulunma konularında önemli bir araç hâline geldiği hususları üzerinde durulmuştur.

Bu sayede, kamu sektörünün daha stratejik kararlar alabildiği ve daha etkili planlamalar yapabildiği sonucuna ulaşılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde yapay zekânın, kamu yönetiminde yenilikçiliği ve dönüşümü teşvik ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu bağlamda DDO'nun kurulması ve bünyesinde barındırdığı Büyük Veri ve Yapay Zekâ Daire Başkanlığının varlığı ile Türkiye'nin yapay zekâ ile olan münasebetini artırmakta olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Öte yandan DDO'nun yapay zekâ ile ilgili yaptığı bu atılımların ve girişimlerin Türkiye'de kamu yönetimi alanında yapay zekâ ile olan bağları kuvvetlendirmekte olduğu sonucuna varılmıştır. Bu bağlamda yapay zekâ, Türkiye'de kamu sektöründe yeni iş ve hizmet modelleri geliştirmede, mevcut modelleri iyileştirmede ve kamu hizmetlerinin dijitalleşmesinde kritik bir rol oynamaktadır. Bu teknoloji, Türkiye'de kamu yönetimine yeni beceri ve yetkinlikler kazandırarak hizmetlerin daha verimli ve etkili bir şekilde sunulmasını sağlayacaktır.

Çalışmanın son bölümünde Türkiye'nin kamu güvenliği alanında yapay zekâ teknolojilerini etkin bir şekilde kullandığı ve bu teknolojilerin kamu hizmetlerinin sunumuna katkı sağladığı gözlemlenmiştir. İnsansız Hava Araçları (İHA/SİHA) teknolojileri, güvenlik kameraları ve yüz tanıma sistemleri, trafik ve kalabalık analizi, acil durum ve afet yönetimi ile siber güvenlik gibi alanlarda yapay zekâ tabanlı çözümlerin entegrasyonunun, Türkiye'nin kamu güvenliğindeki operasyonel verimliliğini ve hizmet kalitesini önemli ölçüde artırdığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bu bakımdan özellikle İHA ve SİHA'lar, sınır güvenliği ve terörle mücadelede kritik bir rol oynayarak Türkiye'nin bölgesel ve ulusal güvenliğini güçlendirme yönünde önemli adımlar atmıştır. Yapay zekâ destekli güvenlik sistemleri, suç önleme ve halkın güvenliğini sağlama konusunda etkili bir araç hâline gelmiştir. Trafik yönetimi ve kalabalık kontrolü gibi sivil alanlarda da yapay zekâ kullanımı, hizmet sunumunu hızlandırarak vatandaşların yaşam kalitesini artırmaktadır.

Acil durum ve afet yönetimi alanında yapay zekâ tabanlı sistemler, risk tespiti ve müdahale süreçlerini iyileştirerek afetlere karşı daha hazırlıklı olunmasını sağlamaktadır. Siber güvenlik alanında ise kamu kurum ve kuruluşlarının siber tehditlere karşı daha dirençli hâle gelmesine önemli katkılar sunmaktadır.

Türkiye bu alanda muadilleri ile rekabet etmek adına yaptığı hamlelerle kamu yönetimi ve kamu güvenliğini giderek yapay zekâya yaklaştırmaktadır. Tüm bu gelişmeler özellikle 100. yılını yaşayan Türkiye Cumhuriyeti'nin bağımsız bir devlet olma yolunda ilerlemesine ve savunma sanayinde yerli ve millî envanterini artırmasına katkıda bulunmaktadır. Etkin, güçlü ve caydırıcı bir savunma gücüne sahip Türkiye'nin iç güvenlik alanında yapay zekâ kullanımı daha da artmalıdır. Endüstri 4.0 ve Endüstri 5.0'ı kaçırmamak adına hamlelerin yapay zekâ alanına yoğunlaştırılması gerekmektedir. Öte yandan daha da kurumsallaşması adına yapay zeka sadece Dijital Dönüşüm Ofisinin Alt birimi olarak kalmamalı gerekirse bununla ilgili bir bakanlığın kurulması gündeme alınmalıdır. Aynı şekilde İçişleri Bakanlığına bağlı Yapay Zekâ Genel Müdürlüğü ya da Güvenlik ve Terörle Mücadele Kapsamında Yapay Zeka Başkanlığı kurulabilir. Emniyet Genel Müdürlüğünde ve Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlıklarında suç tahmini ve suç önleme noktasında kullanılmak üzere yapay zekâ ile ilgili daire başkanlıkları kurulabilir. Bu bağlamda yine Millî Savunma Bakanlığına bağlı Yapay Zekâ Daire Başkanlığı kurulabilir. Yine Genelkurmay Başkanlığına bağlı Yapay Zekâ Daire Başkanlığı kurulabilir. Bu kapsamda Türkiye'nin savunma şirketleri arasında yer almak ve yapay zekâ alanında öncü olmak üzere sadece bu alana yönelik savunma şirketi oluşturulabilir. ABD Ulusal Güvenlik Ajansı "Yapay Zekâ Güvenlik Merkezi" açacağını duyurmuştur (Ögüç, 2023). Bu kapsamda Türkiye de buna benzer bir merkez açma girişiminde bulunabilir. Yine ABD'deki Silikon Vadisi'ne benzer şekilde aynı opsiyonda yapay zekâ vadisi kurulabilir. Yapay zekâ ve istihbarat alanını daha da kuvvetlendirmek adına stratejik merkezler açılabilir. Kurumsal olarak ise kolluk kuvvetlerine bağlı yapay zekâ ve istihbarat birimleri kurulabilir. Öte yandan politik kararları almak ve önerileri daha da dikkate alacak şekilde doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı Yapay Zekâ Politika Kurulu kurulabilir. TÜBİTAK'ın öncülüğünde yapay zekâ ve güvenlik projelerine ağırlık verilip bu konudaki projeler desteklenebilir ve bu gelişmeler ışığında alana katkısı olacak çıktılar elde edilebilir.

Tüm bu gelişmeler ışığında, Türkiye'nin yapay zekâ teknolojilerini kamu yönetimi ve kamu güvenliğine başarılı bir şekilde entegre ettiği ve bu teknolojilerin kamu hizmetlerinin etkinliğini, hızını ve güvenliğini artırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Yapay zekâ teknolojilerinin kullanımı, Türkiye'nin kamu yönetimi ve kamu güvenliği alanında modernizasyonunu ve dönüşümünü desteklemekte, aynı zamanda ulusal

ve uluslararası alanda rekabet gücünü artırmaktadır. Bu teknolojik ilerlemeler, Türkiye'nin kamu güvenliğinin daha sağlam adımlarla geleceğe taşıma yolundaki kararlı adımlarını göstermektedir.

KAYNAKÇA

Acar, İ. (2021). Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi ile Ülkemiz Yeni Bir Atılım Başlatmıştır. *TRT Akademi*, 6(13), 888-895. <https://doi.org/10.37679/trta.1002524>.

Akburakcı, N. F. (2023). *Kamu Düzeni Açısından Yapay Zekâ*. (1. Baskı). Ankara: Adalet.

Cybermag (2020). Akıllı Şehirlerde Yapay Zekâ ve Merkezi Yönetim Büyük Önem Taşıyor. Erişim Tarihi:11.06.2023. <https://www.cybermagonline.com/akilli-sehirlerde-yapay-zek-ve-merkezi-yonetim-buyuk-onem-tasiyor>.

Aksoy, B., Korucu, K., Çalışkan, Ö. ve Osmanbey, Ş. (2021). İnsansız Hava Aracı ile Görüntü İşleme ve Yapay Zekâ Teknikleri Kullanılarak Yangın Tespiti: Örnek Bir Uygulama. *Düzce Üniversitesi Bilim ve Teknoloji Dergisi*, 9(6), 112-122. <https://doi.org/10.29130/dubited.1016195>.

Alacadağlı, E. (2020). Güvenli Kent ve Kent Güvenliği Üzerine Bir İrdeleme. *Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 6 (2), 152-167.

Arslan, K. (2020). Eğitimde Yapay Zekâ ve Uygulamaları. *Batı Anadolu Eğitim Bilimleri Dergisi*, 11(1), 71-88.

Aselsan (2021). JEMUS PTS Jandarma Plaka Tanıma Sistemi. Erişim tarihi: 11 Aralık 2023. <https://www.aselsan.com/tr/teknoloji/urun/1813/jemus-pts#section-overview>.

Atlan, F. ve Pence, I. (2021). Yapay Zekâ ve Tıbbi Görüntüleme Teknolojilerine Genel Bakış. *Acta Infologica*, 5(1), 207-230.

Atlı, T. (2019). Kişisel Verilerin Önleyici, Koruyucu ve İstihbari Faaliyetler Amacıyla İşlenmesi, *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (1), 4-22.

Avaner, T. ve Fedai, R. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine. *Amme İdaresi Dergisi*, 52(2), 149-172.

- Avaner, T., ve Çelik, M. (2021). Türkiye’de Dijital Dönüşüm Ofisi ve Yapay Zekâ Yönetimi: Büyük Veri ve Yapay Zekâ Daire Başkanlığı’nın Geleceği Üzerine. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 1-18. <https://doi.org/10.52539/mad.1050640>
- Avaner, Tekin (2022). “Afet Yönetiminde Teknoloji Geçmişten Geleceğe Risk Azaltma ve Müdahale Teknolojileri Üzerine”, *Sürdürülebilir Kalkınma Gündeminde Afet Politikaları*, Ed. Ö. Bozkurt, TIAV, 2022, s.291-319.
- Aydın, A. H. (2014). Suç Önlemenin Önemi ve Etkisi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 16 (Özel Sayı I), 82-84.
- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı (New Public Service: A Door to Governance). *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2)19-48.
- Baba, R. Z. K., ve Serttaş, S. (2023). Plaka Tanıma Sistemleri ve Hibrit Bir Sistem Önerisi. *2023 5th International Congress on Human-Computer Interaction, Optimization and Robotic Applications (HORA)* içinde (ss. 1-6). IEEE.
- Barth, T. ve Arnold, E. (1999). Artificial Intelligence and Administrative Discretion Implications for Public Administration. *American Review of Public Administration*, 29(4): 332-351.
- Bistron M. ve Piotrowski Z. (2021) Artificial Intelligence Applications in Military Systems and Their Influence on Sense of Security of Citizens. *Electronics*, 10(7):871. <https://doi.org/10.3390/electronics10070871>.
- Bulur, S. (2022). Yapay Zekâ ASEN A Uyuşturucunun İzini Sürüyor. *Anadolu Ajansı*. Erişim tarihi: 17 Ocak 2023, <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/yapay-zekâ-asena-uyusturucunun-izini-suruyor/2603769>.
- Bodur, A. B. (2022). E-Devlet’e Yapay Zeka Desteği Geliyor. Erişim Tarihi: 27.10.2022, <https://www.aa.com.tr/tr/bilim-teknoloji/e-devlete-yapay-zeka-destegi-geliyor/2721985>.
- CBDDO (2019). “Yapay Zekâ. Erişim tarihi: 10 Ocak 2020, <https://cbddo.gov.tr/yapay-zekâ/>.

CBDDO. (2021). Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi 2021-2025. Erişim tarihi: 10 Ocak 2020, <https://cbddo.gov.tr/uyzs>.

Çalkaya, M. (2022). SSB ile ASELSAN, Yapay Zeka Destekli Proje Anlaşması İmzaladı. Erişim Tarihi: 20.09.2022, <https://www.aa.com.tr/tr/bilim-teknoloji/ssb-ile-aselsan-yapay-zeka-destekli-proje-anlasmasi-imzaladi/2689674>.

Çapar, S. (2018). Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi (GAMER) Kuruluşu ve Görevleri. S. Çapar (Ed.) *Kriz ve Acil Durum Yönetimi* içinde (s. 109-117). Ankara: TİAV.

Çetin, E., (2018). *Yapay Zekâ Uygulamaları*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Efe, A. ve Özdemir, G. (2021). Yapay Zekâ Ortamında Kamu Yönetiminin Geleceği Üzerinde Bir Değerlendirme. *Kamu Yönetimi ve Teknoloji Dergisi*, 3 (1), 34-60.

EGM (2013). *Emniyet Genel Müdürlüğü 2013 Yılı Performans Programı*, Ankara.

EGM (2018). *Emniyet Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Performans Programı*, Ankara

Erbaş, M.S. (2023). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim Ve Dijital Dönüşüm Bağlamında Yapay Zekanın Kullanımı. *Türk İdare Dergisi*, 95(496) 185-215

Erem, O. (2021). Kargu-2. Erişim tarihi: 22 Nisan 2022, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-57586692>.

Gül, H. (2018). Dijitalleşmenin Kamu Yönetimi Ve Politikaları İle Bu Alanlardaki Araştırmalara Etkileri. *Yasama Dergisi*, 36: 5-26.

Günyol, A. (2021, 3 Aralık). Akıncı TİHA'lar Göreve Hazır. Erişim Tarihi: 9 Temmuz 2023, <https://www.aa.com.tr/tr/bilim-teknoloji/akinci-tihalar-goreve-hazir-/2437535>

Homeland Security Science and Technology Advisory Committee (HSSTAC). (2017). Artificial Intelligence White Paper, Quadrennial Homeland Security Review Subcommittee.

İrdem, İ. ve Çobanoğlu, S. (2021). Yapay Zekanın İç Güvenlik Yönetimi Üzerine Yansımaları: Siber Güvenlik. *Kamu Yönetimi ve Teknoloji Dergisi*, 3(2), 175-202.

İşbir, B. ve Kaya, A. (2022). Güvenlik ve Acil Durum Koordinasyon Merkezi (GAMER) ve Yapay Zekânın Afetlerde Uygulanabilirliği. *Afet ve Risk Dergisi*, 5(2), 601-622.

Jacob, V. Moore J. ve Whinston, A. (1988). Artificial Intelligence and the Management Science Practitioner: Rational Choice and Artificial Intelligence. *Interfaces*, 18(4), 24-35.

Kahneman, D. (2003). A Perspective on Judgement and Choice: Mapping Bounded Rationality. *American Psychologist Association*, 58(9), 697– 720.

Kalınbacak, İ. (2023). Sürü Otonom İHA Sistemlerinin Muharebe Sahasında Uygulama Taktikleri ve Geliştirilen Yeni Teknolojiler. *Savunma Bilimleri Dergisi*, 1(43), 191-209. DOI: 10.17134/khosbd.1162593.

Kanat, S., Kodaman, T. ve İren, A. A. (2016). İnsani Güvenlik ve Terörizmle Mücadele. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21 (2), 567-588.

Kapluhan, E. (2014). Coğrafi Bilgi Sistemleri'nin (Cbs) Coğrafya Öğretiminde Kullanımının Önemi ve Gerekliliği. *Marmara Coğrafya Dergisi*, 0 (29), DOI: 10.14781/mcd.85148

Karasoy, H., ve Babaoğlu, P. (2020). Türkiye'de Elektronik Devletten Dijital Devlete Doğru. *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(23), 397-416. <https://doi.org/10.38155/ksbd.825899>.

Keleştemur, S.A. (2018). Siber İstihbaratın Kamu Güvenliği için Rolü ve Önemi. Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kızrak, M. A. ve Bolat, B. (2018). Derin Öğrenme ile Kalabalık Analizi Üzerine Detaylı Bir Araştırma. *Bilişim Teknolojileri Dergisi*, 11(3), 263-284.

Köylü, M. ve Önder, M. (2017). Karmaşıklık Kuramı ve Kamu Yönetiminde Uygulanması: Yalova Kent İçi Ulaşım Hizmetlerinin Dijital Modelleme ve Simülasyonu. *SDÜ İİBF Dergisi*, 22 (Kayfor15 Özel Sayısı), 1707-1726.

Kutluk, E. (2022). Kamu Yönetiminde Güvenlik Yaklaşımlarının Yapay Zekâ Bağlamında Değerlendirilmesi. Ed. M. H. Korkusuz ve E. Kutluk, *Siyaset, Kamu Yönetimi ve Uluslararası İlişkiler Bağlamında Yapay Zekâ Tartışmaları* (ss.206-237). Ekin Yayınevi.

Laskowski, N. ve Tucci, L. (2023). Artificial intelligence (AI). Techtarget, Erişim tarihi: 18 Aralık 2023. <https://www.techtarget.com/searchenterpriseai/definition/AI-Artificial-Intelligence>

Lee, D., La, W. G. ve Kim, H. (2018, October). Drone Detection And Identification System Using Artificial Intelligence. In *2018 International Conference on Information and Communication Technology Convergence (ICTC)* (pp. 1131-1133). IEEE.

Mamak, U., Konyar, M. Z., Solak, S. ve Uçar, H. B. (2020). Gerçek Zamanlı Yüz Tanıma Tabanlı Personel Kontrol ve Takip Sistemi Tasarımı. *Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi*, (19), 497-504.

Miller, B. (2017). AI in the Public Interest. *Emerging Tech.* 38- 41.

Milliyet (2017). Teröre Karşı Yapay Zekâ Geliyor! Havelsan Yaptı. Erişim tarihi: 02.06.2022, <https://www.milliyet.com.tr/gundem/terore-karsi-yapay-zek-geliyor-havelsan-yapti-2529137>

Odabaşı, M. ve Delice, M. (2014). Toplum Destekli Polislik Biriminde Çalışan Personelin Toplum Destekli Polislik Felsefesini Algılama Düzeyleri: Türk Polis teşkilatı Örneği, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(1), 195-208.

Ögüç, E.Ş. (2023). ABD Ulusal Güvenlik Ajansı «Yapay Zeka Güvenlik Merkezi» Açacağını Duyurdu. *Anadolu Ajansı*. Erişim Tarihi: 19.11.2023, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/abd-ulusal-guvenlik-ajansi-yapay-zeka-guvenlik-merkezi-acacagini-duyurdu/3003985#>.

Oruç, M. A. (2022). İstihbarat ve Yapay Zekâ İlişkisi. *Social Sciences Studies Journal (SSSJournal)*, 5(41), 4224-4234.

Önder, M. ve Saygılı, H. (2018) Yapay Zekâ ve Kamu Yönetimine Yansımaları. *Türk İdare Dergisi*, 90(487), 629-668.

Özer, S. (2023). Mavi Vatan'ın Yeni Koruyucusu Albatros Kamikaze İDA Test Atışından Başarıyla Geçti. Erişim Tarihi: 08.10.2023, <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/mavi-vatanin-yeni-koruyucusu-albatros-kamikaze-ida-test-atisindan-basariyla-gecti/3011317>

Özmen, M. M., Ateş, F., Eylence, M., Şenol, R. ve Aksoy, B. (2022). Yapay Zekâ Yöntemleriyle Araç Altı Yabancı Madde Tespit Edilmesi ve Otomatik Geçiş Sistemi. *ECJSE*, 9(4), 1495–1505, doi: 10.31202/ecjse.1137522.

Reis, J., Cohen, Y., Melão, N., Costa, J., ve Jorge, D. (2021). High-Tech Defense Industries: Developing Autonomous Intelligent Systems. *Applied Sciences*, 11(11), 4920.

Savunma Sanayi ve Havacılık, (2020). Drone ile Yerli Yüz Tanıma Sistemi. Erişim Tarihi: 2 Ekim 2021, <https://www.savunmasanayi.org/drone-ile-yerli-yuz-tanima-sistemi>.

Savunmasanayist. (2023). Sınırlarımızı HAVELSAN'ın Geliştirdiği Yapay Zekâ Koruyacak. Erişim Tarihi: 9 Ekim 2023, <https://www.savunmasanayist.com/sinirlarimizi-havelsanin-gelistirdigi-yapay-zeka-koruyacak/>.

Şen, T.F. ve Yurtoğlu, D. (2020). Teknoloji ve Güvenlik İlişkisi Bağlamında Yapay Zekanın İstihbarat Analizindeki Önemi. *Güvenlik Çalışmaları Dergisi*, 22(1), 24-48.

Sevinç, S. (2021). Yapay Zekâ Uygulamalarının Güvenlik, Terörizmle Mücadele ve İstihbarata Katkıları. Erişim tarihi: 21 Ekim 2023. <https://www.teram.org/Icerik/yapay-zek-uygulamalarinin-guvenlik-terorizmle-mucadele-ve-istihbarata-katkilari-16>.

Simbt, (2021). Takbul Gözlük. Erişim Tarihi: 21 Kasım 2023, http://www.simbt.com.tr/urunler/id/28/takbul_gozluk.

Tamer, H. Y. ve Övgün, B. (2020). Yapay Zeka Bağlamında Dijital Dönüşüm Ofisi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75(2), 775-803. DOI: 10.33630/ausbf.691119.

Sönmez, O. (2020). *Ulusal Güvenlikte Yapay Zekâ Kullanımı: ABD ve Çin Örnekleri*. Ankara: Nobel Bilimsel Eserler.

Sungur, A. (2019). Her Alanda Koordinasyon: Güvenlikte GAMER. *İdarecinin Sesi*, 188, 34-36.

Şahiner, M. K., Ayhan, E., ve Önder, M. (2021). Yeni Sınır Güvenliği Anlayışında Yapay Zekâ Yönetişi: Fırsatlar ve Tehditler. *Ulisa: Uluslararası Çalışmalar Dergisi*, 5 (2), 83-95.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2023). 2023 Yılı Performans Programı. Erişim tarihi: 13 Ekim 2023, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/01/2023-Yili-Performans-Programi.pdf>.

T.C. İçişleri Bakanlığı (2022). 2022-2023 İçişleri Sunumu. Erişim tarihi: 13 Ekim 2023, https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/lcSite/strateji/Butce/2023_IcisleriHepileri_K.pdf.

T.C. Resmî Gazete (2019, 17 Kasım). 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/10/20191024-1.pdf>.

TDK (2023). Güvenlik. Erişim Tarihi:12 Eylül 2023, <https://sozluk.gov.tr/>.

Uysal, T. Kurban, S. ve Çığman, M. Z. (2023). Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi ve E-Yönetişim. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 78, 211-231.

Uzun, M. M. (2021). *Big Questions of Artificial Intellingence(AI) In Public Administration and Public Policy*. Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.

Ünsal, Ö., ve Avcı, S. (2023). Akıllı Şehir Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme ve Türkiye. *Mavi Atlas*, 11(1), 87-104. <https://doi.org/10.18795/gumusmaviatlas.122985>.

Xu, Z., Hu, C., & Mei, L. (2016). Video Structured Description Technology Based Intelligence Analysis of Surveillance Videos for Public Security Applications. *Multimedia Tools and Applications*, 75, 12155-12172.

Yazıcı, S. (2018). İnovasyon, Rekabet ve Devlet. *Electronic Türkiye Studies*, 13(13), 67-86.

Yıldırım, G. (2020a, 10 Eylül). Türkiye Savunmada 4 Koldan Akıllı Teknoloji Geliştiriyor. Erişim tarihi: 29 Ekim 2023. <https://www.aa.com.tr/tr/bilim-teknoloji/turkiye-savunmada-4-koldan-akilli-teknoloji-gelistiriyor/1968675#>.

Yıldırım, G. (2020b, 19 Kasım). Yapay Zekâ Destekli İHA Sürüsü Geliyor. Erişim tarihi: 29 Ekim 2023. <https://www.aa.com.tr/tr/bilim-teknoloji/yapay-zekâ-destekli-ih-surusu-geliyor/2048808>.

Yıldırım, G. (2022, 25 Eylül). Sancar SİDA “Mavi Vatan” Korumasına Hazırlanıyor. Erişim Tarihi: 23 Eylül 2023, <https://www.aa.com.tr/tr/bilim-teknoloji/sancar-sida-mavi-vatan-korumasina-hazirlaniyor/2694172>.

Yıldırım, G. (2023a, 23 Temmuz). İnsansız Kara Aracı BARKAN, Türk Silahlı Kuvvetleri Envanterine Girdi. Erişim Tarihi: 23 Eylül 2023, <https://www.aa.com.tr/tr/savunma-sanayisi/insansiz-kara-araci-barkan-turk-silahli-kuvvetleri-envanterine-girdi/2952268>.

Yıldırım, G. (2023b, 26 Temmuz). İnsansız Hava Aracı BAHA İlk İhracat Başarısına Ulaştı. Erişim Tarihi: 23 Eylül 2023, <https://www.aa.com.tr/tr/savunma-sanayisi/insansiz-hava-araci-baha-ilk-ihracat-basarisina-ulasti/2954495>.

Yıldız, C.K. (2023). Uluslararası Alanda Artan Yapay Zekâ Rekabeti ve Türkiye’de Sürdürülen Yapay Zekâ Çalışmaları. UPA Strategic Affairs, 4,4-22.

Yıldız, K. (2020, 22 Şubat). Baykar Teknik Müdürü Bayraktar: Bayraktar Akıncı TİHA’da 6 Yapay Zekâ Bilgisayarı Bulunuyor. Erişim Tarihi: 23 Eylül 2023, <https://www.aa.com.tr/tr/bilim-teknoloji/baykar-teknik-muduru-bayraktar-bayraktar-akinci-tihada-6-yapay-zeka-bilgisayari-bulunuyor/1741761>.

Yiğit, E., Yazar, İ. ve Karakoç, T. H. (2018). İnsansız Hava Araçları (İHA)’nın Kapsamlı Sınıflandırması Gelecek Perspektifi. *Sürdürülebilir Havacılık Araştırmaları Dergisi*, 3(1): 10-19.



Araştırma Makalesi / Research Article

CUMHURİYET'İN 100. YILINDA İÇİŞLERİ BAKANLIĞI: BİR KURUMSALLIK SİMGESİ

*“Hükmetmek kolaydır, zor olan yönetmektir.”*Johann Wolfgang von Goethe¹Cumhur ÇİLESİZ²

ÖZ

Kökenleri itibariyle Cumhuriyet'in kuruluşundan daha eski olan İçişleri Bakanlığının kamu yönetim sistemimiz ve devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinin idare bağlamında çok önemli görevleri bulunmaktadır. Yaklaşık 190 yıllık tarihsel geçmişinde çok önemli dönüşümlerden geçerek günümüze gelen İçişleri Bakanlığı; güvenlik, terörle mücadele, göç yönetimi, afetle mücadele gibi birçok konu başlığının yönetimini etkin bir şekilde yerine getirmektedir. Bu çalışmada Cumhuriyet'in yüzüncü yılı itibariyle İçişleri Bakanlığının ve İçişleri Bakanlığıyla birlikte merkezi idare kuruluşlarının taşra yönetimini oluşturan mülki idarenin işlevleri ve örgütsel özellikleri; tarihi devamlılık ve kurumsallaşma perspektifinden incelenip değerlendirilecektir. Ayrıca, günümüzde, İçişleri Bakanlığının ve mülki idarenin örgütsel yapısı, işlevleri ve yetkileri; özellikle Anayasa ile kurgulanmış olan taşra yönetim sistemine uygunluk yönünden tartışılacak, görülecek tutarsızlıklar ve bunları gidermeye yönelik önlemler ortaya konulacaktır. Nihayet, mülki idare sistemin gelecekteki rolü ve işlevi de özellikle “iyi yönetim (good governance)” kavramı bakımından kısaca değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: İçişleri Bakanlığı, Mülki İdare, Kurumsallaşma, İyi Yönetim

¹ Johann Wolfgang Von Goethe (28 Ağustos 1749, Frankfurt – 22 Mart 1832, Weimar), Alman hezarfen; edebiyatçı, siyasetçi, ressam ve doğabilimcidir. 1776 yılından itibaren, Weimar dükalığının bakanı olarak çeşitli idari ve siyasi görevlerde bulunmuştur. Goethe, şiir, drama, hikâye (düzyazı ve dörtlük şeklinde), otobiyografik, estetik, sanat ve edebiyat teorisi, ayrıca doğa bilimleri olmak üzere birçok esere imza atmıştır. Bununla birlikte, zengin bir içeriğe sahip olan mektup çeşidi, önemli edebi eserlerindendir.

² İçişleri Bakanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Mülkiye Müfettişi, ORCID No: 0009-0002-5377-8775.

MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS IN THE 100TH ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC: AN ICON OF INSTITUTIONALITY

ABSTRACT

The Ministry of Internal Affairs, whose origins are older than the foundation of the Republic, has very important duties in the context of our public administration system and the management of the state's organization on land. The Ministry of Internal Affairs, which has gone through very important transformations in its approximately 190-year historical past, has come to the present day; It effectively manages many topics such as security, fight against terrorism, migration management, and combating disasters.

In this study, the functions and organizational characteristics of the Ministry of Internal Affairs and the territorial administration, which together with the Ministry of Internal Affairs constitute the provincial administration of the central government organizations, as of the centenary of the Republic; It will be examined and evaluated from the perspective of historical continuity and institutionalization.

In addition, today, the organizational structure, functions and powers of the Ministry of Internal Affairs and the civil administration; It will be discussed especially in terms of compliance with the provincial administration system established by the Constitution, and any inconsistencies that will be observed and measures to eliminate them will be put forward.

Finally, the future role and function of the civil administration system will be briefly evaluated, especially in terms of the concept of "good governance".

Keywords: Ministry of Internal Affairs, Territorial Administration, Institutionalization, Good Governance

GİRİŞ

Küresel ve ulusal düzeydeki iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel değişime paralel olarak, Türk kamu yönetiminin bütününde olduğu gibi İçişleri Bakanlığı da özellikle örgütsel yapısı bakımından, değişime uğramıştır. Bu bağlamda, bazı birimler kaldırılmış, bazılarının iç yapılanması yeniden düzenlenmiş; bazen de yeni birimler oluşturulmuştur.

Son 25 yıllık döneme bakıldığında, Türk kamu yönetiminde ve doğal olarak İçişleri Bakanlığında, özellikle Bakanlıkla çeşitli düzlemlerde bağ ve ilişkileri olan iç güvenlik kuruluşları, mahalli idareler ve tabii ki mülki idarede değişime yol açan dört ana faktör olmuştur: Birincisi küreselleşme sürecinin etkisiyle kamu yönetimi alanında “yönetişim, e-devlet, yeni kamu yönetimi anlayışı (kamu hizmetinde yerinden yönetime ağırlık verilmesi, vatandaşların karar alma sürecine katılması, kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı olması, şeffaflık, bilgi teknolojilerinden yararlanılması) ve özelleştirme” gibi yeni yaklaşımların ortaya çıkması; ikincisi, ülkemizin 1999 yılından bu yana yürümekte olduğu “Avrupa Birliği üyeliğine adaylık” süreci, üçüncüsü ise 15 Temmuz 2016 tarihinde vaki darbe girişimi; nihayet 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla kabul edilen ve 24 Haziran 2018’de birlikte yapılan Cumhurbaşkanı ve milletvekili seçiminin ardından yürürlüğe giren Anayasa değişikliğiyle “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmiş olmasıdır.

Cumhuriyet’in 100. yılında İçişleri Bakanlığı ve mülki idarenin yapısal ve işlevsel özellikleri ve görünümünün bütüncül olarak kavranabilmesi için her şeyden önce Bakanlığın tarihsel süreç içindeki gelişiminin kısaca ortaya konulması gerekmektedir.

Yaşı Cumhuriyet’ten daha büyük olan İçişleri Bakanlığı, Devlet yapısı içinde “kurumsallaşma”nın hemen hemen bütün özelliklerini taşımaktadır. Konunun bu boyutu özellikle dikkate değerdir.

Diğer yandan, İçişleri Bakanlığı ve mülki idare Osmanlı İmparatorluğu Dönemi’nde kurulmuş ve yeni devlet yapısıyla uyumlaştırılarak Cumhuriyet’e intikal ettirilmiştir. Dolayısıyla, her iki müessese, bir bakıma Osmanlı’dan Cumhuriyet’e tarihi devamlılığın da simgesidir.

İçişleri Bakanlığı ve mülki idare, bu özellik ve boyutlarıyla, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin temel taşı ve ülke yönetiminin omurgası olarak Cumhuriyet’in ikinci yüzyılında da varlığını sürdürecektir.

1. İÇİŞLERİ BAKANLIĞININ YAPISI VE İŞLEVLERİ

Cumhuriyetimizin 100. kuruluş yıldönümünde İçişleri Bakanlığının yapısal ve işlevsel görünüm ve özelliklerini, başka bir deyişle teşkilat ve görevlerini; merkez-taşra başlıkları altında ve tarihsel gelişimi içinde ele alınarak açıklanması uygun bir yöntem olacaktır. Bakanlığın bağlı kuruluşları başka çalışmaların konusu olduğundan dolayı bunlara gerekli olduğu ölçüde kısaca değinilecektir.

1.1. Merkez Teşkilatı

1.1.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi ³

Osmanlı hükümetinin merkezi organı ve yüce adalet mekanizması Divan-ı Hümâyun’dur. Resmi başkanı padişah’tı, ama 1475’ten itibaren, padişahın toplantıları şahsen yönetmesi yerine, Divan-ı Hümâyun odasına açılan kafesli bir pencerenin ardında, devlet işleriyle ilgili görüşmeleri dinlemesi yöntemine geçildi (Somel, 2014: 238). Divan-ı Hümâyun, padişahın hükümeti saraya dahil ettiği bir müessesedir. Birun’da padişahın kapısı önünde Divanhane denilen bir salonda toplanırdı. Divan üyeleri Fatih Devri sonuna doğru birinci vezîr, yani vezir-i âzamla diğer vezîrlere, iki kadiasker, iki defterdar ve bir nişancıdan mürekkeptir. Fatih Kanunnamesi’ne göre; “Divan-ı Hümâyun’da sadrda oturmak vüzeranın ve kadiasker ve defterdarların ve nişancıların yoludur.” (İnalçık, 2023: 107).

Bu noktada, Osmanlı İmparatorluğunda, devletin temel fonksiyonlarından birisi olan “ülke içinde huzur ve asayişin sağlanması ve bu görevin yerine getirilmesi için gerekli teşkilat ve kadronun oluşturulması” görevi vezir-i âzam’ın sorumluluğuna bırakılmıştı. Fatih Döneminden itibaren vezir-i âzamlara sadrazam da denmiştir (Kaşıkçı, 2016: 112). Sadrazamlar bu önemli görevi, Saraydaki Divan-ı Hümâyun’da ve kendi konaklarında akdettikleri divanlarda görürlerdi.

Divan-ı Hümâyun’un 17. yüzyıldan itibaren önemini kaybederek devlet

³ Osmanlı İmparatorluğu döneminin “Tarihçe” bölümünde, başka kaynaklara atıf yapılmamış ise, şu makaledeki bilgiler esas alınmıştır: Mülkiye Başmüfettişi Melih Özyay, Sadaret Kethüdalığından İçişleri Bakanlığına Tarihçe Çalışması, yayımlanmamış İnceleme-Araştırma Raporu, Ankara, 2009, 1-4.

idaresinin “Bâb-ı Âlî”ye⁴ intikali üzerine “hademe-i Bâb-ı Âsafi” adını alan sadâret kethüdâsı (kethüdâ-i sadr-ı âlî, kâhya bey), reîsülküttâb, çavuşbaşı, büyük ve küçük tezkireciler, teşrifatçı, kethüdâ kâtibi, mektûbi gibi doğrudan sadrazamın yardımcısı ve maiyeti durumundaki görevliler Bâbîâlî’de yer aldılar. Bunların Bâbîâlî’de büroları ve ikametgahları vardı. Vilayetlere giden yazılar ile gelen yazıların cevapları burada hazırlanır, incelenir, asılları gönderilir, suretleri ise defterlere kaydedilirdi. Kethüdanın maiyetinde çeşitli askeri, idari ve adli makamların Babialî nezdindeki işlerini takip etmek, aradaki haberleşmeyi sağlamak üzere çok sayıda görevli de çalışırdı. Ortaylı, sadâret kethüdasının işlevini şöyle özetlemektedir (2022: 222): “Sadrazama bağlı Bâb-ı Âlî görevlilerin başında sadâret kethüdâsı gelirdi. Bütün dâhilî işlerden sorumlu idi. Bu makam 1835’de Mülkiye Nezareti, 1837’de de Dâhiliye Nezareti adını aldı.”

1839’da Dahiliye Nezareti kaldırılarak görev ve yetkileri sadarete devredilmiş ve sadaret bünyesinde kurulan Dahiliye Kalemi Kitabeti 1869 yılına kadar bu işlerin idaresinden sorumlu olmuştur. Belirli bir hiyerarşi içinde çalışan bu kalem 1861 tarihli bir nizamname ile yeniden düzenlendi.

Keçecizâde Fuad Paşa’nın ölümüyle Sadrazam Âli Paşa’nın Hariciye Nâzirliğini da kendi uhdesine alması üzerine, sadrazamlığa ilaveten hârici ve dahilî işlerin hepsinin bir kişide toplanmasının ağırlığı düşünülerek 1869’da Dahiliye Nezâreti müstakil olarak yeniden kuruldu.

Tarihi tam belli olmamakla birlikte Dahiliye Nezâreti’nin Sadâretten ayrılarak müstakil hale geldiği 1869 dönemine ait olduğu anlaşılan bir kararnâmede, bu nezâretin bütün dâhili meselelerin idare ve icra mercii olduğu belirtilmiştir.

Daha sonra belirli aralıklarla kesintiye uğrayan bu Nezâret, 1877 tarihinden itibaren kesin olarak teşkil edilip birçok müdürlük ve komisyonları da bünyesine alarak devamlı gelişme gösterdi. Özellikle II. Abdülhamid Döneminde Hükümdâr’ın merkeziyetçi anlayışı çerçevesinde gelişmesini sürdürdü. Önceleri memuriyet seviyesinde bulunan birçok büro, daha etkili çalışmalarını sağlamak için müdüriyete çevrildi. Memurlar özenle seçildi ve ayrıca yeni kadrolar sağlandı. II. Abdülhamid’in

⁴ “Sadrazamın çalışma makamına paşa kapısı, bab-ı asafi veya 18. yüzyıldan itibaren bâb-ı âlî denir.

Bu tabir çok tutundu ve sublime porte, Hohe Pforte, verhovniy dvor olarak Avrupa dillerinde Osmanlı hükûmeti yerine kullanılır oldu. 18. yüzyıldan itibaren sadrazamlar bugünkü İstanbul vilayet binasının bulunduğu yerde resmi ve devamlı bir ikametgâha sahip oldular.” Ortaylı, Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi, 221.

saltanatının başlarında bu nezârete bağlanan muhacirler, matbuat ve memurlarla ilgili üç büro nezâretin işlerini oldukça yoğunlaştırdı. Bunlardan İdâre-î Muhâcirîn Komisyonu, 1876 Osmanlı – Rus Savaşı sonrasında kitleler halinde İstanbul'a akın edenlerin meseleleriyle ilgilenmek ve yerleşmelerini sağlamak üzere kurulmuştu. Salnâmelerdeki bilgilerden, 1877'ye kadar Hariciye Nezareti'ne bağlı olduğu görülen matbuat idaresinin bu tarihte Dahiliye Nezâretine bağlandığı, böylece idaresinin daha merkezî bir kimlik kazandığı anlaşılmaktadır. Bu devirde nezârete bağlı olarak çalışan üçüncü önemli büro ise memurların seçimi, göreve alınması ve sicillerinin tutulması ile ilgili olarak kurulan İntihâb-ı Me'mûrîn ve Sicill-i Ahvâl Komisyonu'dur. Bu dönemde memurların seçimi, göreve alındıktan sonraki memuriyet değişiklikleri düzenli olarak takip edilmiştir. İlk defa 1879 yılında Dahiliye Nezâreti bünyesinde Sicill-i Ahvâl Komisyonu kurulmuş, mülkî ve adlî bütün memurların sicilleri, memuriyet değişiklikleri defterlere işlenmiştir. 1896'da adı Me'mûrîn-i Mülkiyye Komisyonu olarak değiştirilen ve müstakil hale getirilen büro, 1908'de II. Meşrutîyet'ten sonra yeniden Sicill-i Ahvâl İdaresi adıyla Da-hiliye Nezâreti bünyesinde yer almıştır.

Dahiliye Nezâreti'nin görev ve yetkileri, II. Meşrutîyet'in ilan edildiği 23 Temmuz 1908'den itibaren İttihat ve Terakki Cemiyetinin, imparatorluğu yönettiği dönemde yeniden belirlendi. 21 Aralık 1913 tarihli Dahiliye Nezâreti Teşkilâtı hakkında çıkarılan on yedi maddelik Nizâmnâmede nezaretin kalemleri, müsteşarlık ve hususi kalemden başka on bir müdüriyetten oluşmaktaydı. Bu on bir müdüriyet şunlardır: Muhasebe Müdüriyeti, Emniyet-i Umûmiyye Müdüriyeti, İdare-i Umumiyye-i Dâhiliyye Müdüriyeti, Umûr-ı Mülkiyye-i Vilâyât Müdüriyeti, Umûr-ı Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyeti, Hukuk Mûşavirliği, Memurin Müdüriyeti, Sicill-i Ahval Müdüriyeti, Nüfus Müdüriyeti ve Evrak Müdüriyeti.

Osmanlı devlet salnâmelerinde genel-likle Babiâli heyeti içerisinde olmak üzere, bazen da müstakil olarak Dahiliye Nezâreti Teşkilatına yer verilmiştir. Burada kalemlerin tek tek isimleri, kalemlere mensup çeşitli rütbe ve memuriyetteki görevlilerin adları, sahip oldukları madalya ve nişanları düzenli bir şekilde gösterilmiştir. Dahiliye Nezâreti Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar devam etmiş, Cumhuriyet döneminde ise ismi önce Dahiliye Vekâleti, daha sonra da İçişleri Bakanlığı olmuştur.

1.1.2. T.B.M.M. Hükümeti Dönemi⁵

23 Nisan 1920'de Ankara'da Türkiye Büyük Millet Meclisi açıldıktan sonra 3 Mayıs 1920 tarihinde çıkarılan "İcra Vekilleri Heyeti'nin Sureti Teşekkülü Hakkında Kanun" ile Dahiliye Nezaretinin adı, Dahiliye Vekâleti olarak değiştirilmiş, bu arada Vekâletin kuruluşu yeniden düzenlenmiş, P.T.T. İdaresi ile Hariciye Nezaretine bağlı Matbuat Umum Müdürlüğü Dahiliye Vekâletine bağlanmıştır.

Bu dönemde Sıhhiye Müdiriyeti Umumiyesi de Dahiliye Vekâletinden alınarak, ilk kez kurulan Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâletine verilmiştir.

Lozan Antlaşmasından sonra mübadele, imar ve iskân işleri çok yoğunlaştığından, bu işleri yürütmek üzere Mübadele İmâr İskân Vekâleti kurulmuş ve Dahiliye Vekâleti bünyesinde yer alan Aşair ve Muhâcirin Müdiriyeti Umumiyesi yeni kurulan bu vekâlete devredilmiştir.

Ayrıca Hapishaneler Müdiriyeti de Adliye Vekâletine bağlanmak suretiyle, Dahiliye Vekâleti Teşkilatı arasından çıkarılmış; İcra Vekilleri Heyetinin oluşumunu gösteren kanunda, yine bu Bakanlığa bağlı olarak gösterilen Posta ve Telgraf Umum Müdürlüğü de daha sonra Dahiliye Vekâletinden ayrılarak Nafia Vekâletine ve en sonunda da Münakâlât Vekâletine bağlanmıştır.

Baş'a'nın, Dâhiliye Vekâletinin T.B.M.M. Hükümeti döneminde belirlenmiş olan (İçişleri Bakanlığının günümüzdeki temel işlevsel karakterini de yansıtan) rol ve misyonuna ilişkin tespit ve değerlendirmesi şöyledir (2013: 316-318).

"İcra Vekilleri Heyeti, 5 Mayıs 1920 günü Meclis Reisi Mustafa Kemal'in başkanlığında ilk toplantısını yaparak çalışmalarına başladı. (...) İcra Vekilleri Heyetinin başlangıçtan itibaren aldığı kararların birçoğu, Dâhiliye Vekâletinin görev alanına girmektedir. Nitekim İcra Vekilleri Heyetinin aldığı ilk karar, Ankara Vilayetine vali atanmasına ilişkindir. 6 Mayıs 1920 tarihli ve 1 sayılı İcra Vekilleri Heyeti Kararı'nda 'Ankara Vilayeti Valiliğine vekâletinde bulunan Defterdar Yahya Galip Bey tayin edilmiştir. Bu kararın icrasına Dâhiliye Vekâleti memurdur.' denilmektedir. İcra Vekilleri Heyetinin bir vilayete vali atayarak icraatına başlaması mülki idare tarihi açısından anlamlıdır. İcra Vekilleri Heyeti ikinci iş olarak, 6 Mayıs 1920 tarihli ve 2 sayılı 'İstanbul Hükümetiyle Resmi Muhaberatın Memnuiyeti

⁵ TBMM ve Cumhuriyet dönemlerinin "Tarihçe" bölümlerinde, başka kaynaklara atfı yapılmamış ise, şu makaledeki bilgiler esas alınmıştır: Dr. Tayfur Özşen, Cumhuriyet'in 70. Yılında İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri, Türk İdare Dergisi, Yıl: 65 Aralık 1993 Sayı:401, Ankara, 1994, s.146-179).

Hakkında Kararnameyi çıkararak, Dersaadet ile olan her türlü resmi haberleşmeyi yasaklamıştır. Bu Kararname ile İstanbul'dan gelecek resmi evrakın ve gazetelerin geri çevrilmesine karar verilmiş; bunları kabul eden veya geri çevirmeyen memurların vatan hainliğiyle suçlanacağı ilan edilmiştir. İstanbul Hükümeti ile meşruluk çatışmasının da göstergesi olan bu önemli kararın icrasına, Dâhiliye Vekâleti memur edilmiştir.

(...)

Dikkat çekici kararlar alarak çalışmalarına başlayan İcra Vekilleri Heyeti, hazırladığı 'hükümet programını' da Meclise sunmayı ihmal etmedi. 9 Mayıs 1920 günü Maarif Vekili Dr. Rıza Nur Bey tarafından Mecliste okunan program, yeni dönemin ilk Bakanlar Kurulu programı olarak tarihe geçti. (...) Bu programda yer alan 'dâhiliye politikaları' bölümünde, dönemin hükümetinin ve Dâhiliye Vekâletinin içe yönelik hangi siyasetleri takip edeceği hakkında fikir vermektedir. Dr. Rıza Nur Bey, İcra Vekilleri Heyetinin dâhiliye politikasını şu şekilde ifade etmiştir:

'... Mukarreratı sulhiyenin (barış kararlarının) kabul ve tasdiki nihaisi bittabi Heyeti muhtereminizin ittihaz buyuracağı (alacağı) karara tabidir. Ve siyaseti dâhiliyemizde bütün mesaimizin hedefi müştereki, milletin vahdet (birlik) ve tesanüdünün (dayanışmasının) muhafazası ve emniyeti umumiyesinin (iç güvenliğinin) tesisisi ve takriridir (sağlanmasıdır). Tesvilatı hâriciye dâhiliye (dış ve iç etkenlerle) ile ihdas edilen vukuatı hainanenin (kötü olayların) bir sureti müsessirede (kesin olarak) izale (ortadan kaldırılması) ve imhasile (yok edilmesiyle) asayişin her yerde acilen teminini en büyük bir vazifei vataniye (en büyük yurt görevi) telakki etmekleyiz (...) Gerek siyaseti hariciye ve gerek vaziyeti dâhiliyemizin istilzam edeceği (gerektirdiği) tedabiri askeriye (askeri önlemleri) bir mecrayı salimde cereyan edebilmek (sağlam uygulayabilmek için) için Kuvayı Milliye Teşkilatı muntazamaya ilhak edilerek (düzenli bir örgüte bağlamak) resmi bir mahiyete konmak üzere tedabiri muktaziye (gerekli önlemlere) tevessül edilmiştir...'

Görüldüğü gibi ilk hükümetin dâhiliye politikasında önceliği; milletin birlik ve beraberliğinin muhafaza edilmesi ile ülkenin her yerinde genel emniyetin ve asayişin sağlanması almıştır. Bu konuda en büyük görev yeni kurulan Dâhiliye Vekâletine ait olacaktır. (...)"

1.1.3. Cumhuriyet Dönemi

29 Ekim 1923'de Cumhuriyet'in ilanından sonra hukuk, eğitim, ekonomi ve toplumsal alanlarda başlatılan köklü reformlar Devlet teşkilatında da değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir.

Bu bağlamda, Dahiliye Vekâleti bünyesinde yapılan çalışmalar sonucu, 22 Mayıs 1930 tarihinde yürürlüğe giren 1624 sayılı “Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri Kanunu” ile Bakanlığın merkezdeki teşkilatlanması ve görevleri yeniden düzenlenmiş ve günümüzdeki İçişleri Bakanlığı merkez kuruluşunun temeli oluşturulmuştur.

Bu Kanuna göre Dahiliye Vekâletinin merkez kuruluşu içinde yer alan birimler şunlardır: Müsteşarlık, Hususi Kalem, Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Mahalli İdareler Umum Müdürlüğü, Nüfus İşleri Umum Müdürlüğü, Teftiş Heyeti Reisliği, Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü, Jandarma Umum Komutanlığı.

1624 sayılı Kanun ile oluşturulan teşkilâtta, daha sonra, 2050, 2205, 2444, 2531, 2577, 3046, 3201, 3314, 3571, 3656, 4445, 4618, 5066, 7126 ve 108 sayılı Kanunlarla çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Bilindiği gibi, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesiyle başlayan ara rejim, yeniden hazırlanan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 7 Kasım 1982 tarihinde gerçekleştirilen halkoylamasıyla onaylanması ve ardından 6 Kasım 1983'te genel seçimlerin yapılarak Türkiye Büyük Millet Meclisi yeniden faaliyete başlamasıyla son bulmuştur. Ara rejim döneminde, bazı küçük çaplı değişiklikler yapılmış olmakla birlikte Bakanlığın yapısı ve işlevleri, esas itibarıyla korunmuştur.

Demokratik rejime döndükten sonra İçişleri Bakanlığının teşkilat ve görevleri, önce bir Kanun Hükmünde Kararname (KHK), sonra da 14 Şubat 1985 tarihinde kabul edilen 3152 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenmiştir. 3152 sayılı Kanun bazı değişiklikler yapılarak, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilene kadar uygulanmış ve Bakanlığımızın günümüzdeki yapısal ve işlevsel görünüm ve özelliklerinin temelini oluşturmuştur.

3152 sayılı Kanunun kabul edildiği tarihte Bakanlığın bağlı kuruluşları şunlardır: Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil

Güvenlik Komutanlığı. Daha sonra 17/2/2010 tarihli ve 5952 sayılı Kanunla “Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı”, 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Kanunla “Göç İdaresi Genel Müdürlüğü” İçişleri Bakanlığının “bağlı kuruluşu” olarak kurulmuşlardır.

1.1.3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Döneminde Yapılan Düzenlemeler

Bilindiği gibi, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla kabul edilen ve 24 Haziran 2018’de birlikte yapılan Cumhurbaşkanı ve milletvekili seçiminin ardından yürürlüğe giren Anayasa değişikliğiyle ülkemizde “yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter sistem” terk edilmiş ve “kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık sisteminin özgün bir versiyonu” olarak tanımlanabilecek “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçilmiştir. (Aslında mevzuatta yeni sistemin adlandırması yapılmamıştır. Ancak, yeni sistem, siyaset literatüründe, bürokratik söylemde, kamuoyunda ve akademik dünyada genel olarak “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırıldığı için tarafımızdan da bu deyim tercih edilmiştir.)

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum sağlanması amacıyla Bakanlar Kurulunca çıkarılan 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, çok sayıda Kanun ve KHK’da değişiklik yapılmıştır. Bu bağlamda, 703 sayılı KHK ile, 14 Şubat 1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun adı “İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiş ve Kanunun “İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri”ne ilişkin hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu bağlamda, İçişleri Bakanlığı dahil Bakanlıkların teşkilat, görev ve yetkileri, Anayasanın 106/11 maddesinin verdiği yetkiye dayanarak çıkarılan ve 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. İçişleri Bakanlığı, bu CK’nın Altıncı Kısımının Sekizinci Bölümünde 254 ilâ 276. maddeleri arasında yer almıştır.

İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşları olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Göç İdaresi Başkanlığının teşkilat, görev ve yetkileri ise 4 sayılı

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

Bakanlığın diğer bağlı kuruluşları olan Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının kurucu düzenlemesi olacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi henüz çıkarılmamıştır. Bu iç güvenlik kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkileri ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinden çok önce çıkarılmış olan halen yürürlükte bulunan 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu ile düzenlenmiştir.

a) Bakanlığın Görev ve Yetkileri

(1) 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde İçişleri Bakanlığının görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir: Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak; sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlamak; karayollarında trafik düzenini sağlamak ve denetlemek; suç işlenmesini önlemek, suçluları takip etmek ve yakalamak; her türlü kaçakçılığı men ve takip etmek; yurdun iç politikasına, il ve ilçelerin genel ve özel durumları ile ilgili değerlendirmeler yapmak ve Cumhurbaşkanına tekliflerde bulunmak; ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini düzenlemek; nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini yürütmek; pasaport hizmetlerini yürütmek; kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğer görevleri yapmak.

b) Bakanlığın Merkez Teşkilatı

(1) Yeni sistemin temel karakteristiği yürütme yetkisi ve görevinin doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanına ait bulunması ve tabiatıyla Cumhurbaşkanının yasama organına karşı siyasi sorumluluğunun bulunmamasıdır. Oysa, parlamenter sistemde yürütme yetkisi ve görevi, yasama organı tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile yine yasama organının güvenoyuna sahip Bakanlar Kuruluna (Başbakan+Bakanlar) ait bulunmaktaydı. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da Başbakan ve Bakanlar “tek başlarına (münferiden) ve birlikte (müçtemian)” yasama organına karşı siyasi sorumluluk taşımakta ve yasama organının güvensizlik oyuyla düşürülebilmeleri mümkün bulunmaktaydı.

Anayasanın 104. maddesinin dördüncü, beşinci ve on birinci fıkralarına göre;

- Bakanlar milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır, 81. maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde an içerler;

- Bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur;

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

Görüldüğü gibi, Anayasa'nın bu hükümlerine göre, yasama organının Bakanların göreve getirilmeleri ve görevden alınmaları hususunda hiçbir yetkileri yoktur; tabiatıyla Bakanların yasama organına karşı sorumlulukları da söz konusu değildir. Böylece yeni sistemde Bakanların temel görevi Cumhurbaşkanının karar ve talimatlarını uygulamaktır

“Cumhurbaşkanlığı sisteminde Bakanlıklar eskiden olduğu gibi yine Devlet tüzelkişiliği içinde yer alırlar. Fiilen değişen ilk özellik, cumhurbaşkanı başkanlığında “ortak karar” alma yetkilerinin ve dolayısıyla “ortak sorumluluk”larının ortadan kalkmış olmasıdır. Bakanlıklar, önceden var olan “Bakanlar Kurulu kararnamesi” çıkarma yetkisini yitirmişlerdir; dolayısıyla parlamenter sistemdeki gibi bir “kabine”, “hükümet”, “kurul” olma özellikleri kalmamıştır. Resmî açıklamalarda ve basın yayın organlarında zaman zaman duyulan “cumhurbaşkanlığı kabinesi” sözünün hukuksal bir anlamı olmadığı söylenebilir.” (Güler, 2021: 210).

Nitekim 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CTHCK) 503/2. maddesinde Bakanların temel işlevi şu şekilde belirtilmiştir: “Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.”

Bu bağlamda, İçişleri Bakanlığının tarihsel gelişimi içinde “İçişleri Bakanı”nın hukuki konumunun önceki dönemlere göre tamamen değiştiği ve yasama organına karşı siyasi sorumluluklarının kalmadığı görülmektedir.

(2)Yeni sistemin kamu yönetimi açısından bir diğer özelliği de Bakanlıklardaki “en yüksek bürokratik otorite/en üst idari amir” olarak tanımlanabilecek olan “müsteşarlık” kurumunun kaldırılmış olmasıdır. Bunun yerini Bakan yardımcılar kurumu almıştır. Böylece 2018’den bu yana Bakanlıkların üst yönetimi Bakan ve Bakan yardımcılardan oluşan bir kadronun yönetimindedir.

Dolayısıyla, “İçişleri Bakanlığı Müsteşarı” da artık mevcut değildir. Bu keyfiyet de İçişleri Bakanlığının tarihsel gelişimi içinde önemli bir değişikliktir.

Bakanların, Anayasadaki düzenlemeye göre yürütme organının içinde yer almamaları ve yasama organına karşı sorumluluklarının bulunmaması itibarıyla; bir bakıma, eski dönemdeki “müsteşar”; bakan yardımcılarının da “müsteşar yardımcısı” gibi kurgulanmış olabilecekleri ve bundan dolayı “müsteşarlık” kurumunun kaldırıldığı düşünülebilir. Ancak, bakanların, Anayasa ve 1 sayılı CTHCK ile belirlenmiş olan “atanma şartları, hukuki statüleri, sorumluluk ilişkileri, işlevleri ve yargılanma usulü” dikkate alındığında, “bürokratik pozisyon”da olmadıkları ve esas itibarıyla “Cumhurbaşkanının siyasi icra vasıtası” oldukları, yani “siyasi işlev” gördükleri, dolayısıyla “siyasi makam” özelliğine sahip bulundukları açıktır. Nitekim Gözler’in (2022: 118) görüşü de bu yönde olup, parlamenter hükûmet sistemlerinde bakanların idarî nitelikte görev ve yetkileri varsa da bakanlar, esas itibarıyla birer siyasi makamdır ve görev ve yetkileri de siyasi niteliktedir. Bu durum, prensip olarak başkanlık sistemi için de geçerlidir. Bu sistemlerde de bakanların idarî nitelikte görev ve yetkileri varsa da bakanlar, birer siyasi makamdır ve görev ve yetkileri de esas itibarıyla siyasi niteliktedir.

Diğer yandan, Bakan yardımcılıkları ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 59. maddesinde sayılan istisnai memuriyetler arasında yer almaktadır. Bunların atanması için 657 sayılı DMK’nın 48. maddesinde yazılı genel (ve varsa kuruluş kanunlarındaki ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki özel) şartlar dışında herhangi bir şart aranmamaktadır. Dolayısıyla, bu kadrolara profesyonel bürokrat olmayanlar arasından atama yapılması mümkündür.

(3) Daha sonra çıkarılan bazı CK'larla yapılan değişiklikler sonrasında 1 sayılı CTHCK'nın mevcut haline göre merkez birimleri şunlardır: İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Personel Genel Müdürlüğü, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Kaçakçılık İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Özel Kalem Müdürlüğü.

(4) 3/5/2016 tarihli ve 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun ile; “kolluk hakkındaki şikâyetlerin incelenmesi, izlenmesi ve sonuçlandırılmasını sağlayan mevcut idarî mekanizmaların daha etkili ve hızlı işlemlerini, saydamlık ve güvenilirliklerinin geliştirilmesini sağlamak üzere, söz konusu şikâyetlerin merkezî bir sistem üzerinden kayıt altına alınması ve izlenmesi, böylece kolluk şikâyet sisteminin işleyişinin kamuoyu nezdinde güvenilirliğini artırmak” amacıyla “İçişleri Bakanlığı bünyesinde sürekli kurul” olarak Kolluk Gözetim Komisyonu kurulmuş ve bu Komisyonun oluşumu, görev ve yetkileri belirlenmiştir. Bu kuruluş veya önceli niteliğine başka bir kuruluş daha önce mevcut değildi. Dolayısıyla KGK'nın oluşumu, görev ve yetkileri ile işleyişine kısaca göz atmakta yarar bulunmaktadır:

6713 sayılı Kanun “Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtında görevli kolluk personelinin işlediği iddia edilen suçlarla veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarıyla ilgili olarak idarî merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemleri” kapsamaktadır. Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilâtında görevli kolluk personelinin askerî görevlerinden doğan suçları, bu Kanunun kapsamı dışındadır.

Komisyon; İçişleri Bakanlığı Bakan Yardımcısının başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı, Kurul Başkanı, Bakanlık 1. Hukuk Müşaviri, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü, üniversitelerin ceza ve ceza usul hukuku ana bilim dallarında görevli öğretim üyeleri ile baro başkanı seçilme yeterliğine sahip serbest avukatlar arasından Cumhurbaşkanınca seçilecek birer üyeden oluşur.

Komisyonun görevleri özetle şöyledir: Kolluk görevlileriyle ilgili idari soruşturmaları izlemek ve sistemin işleyişine dair ilkeleri tespit ederek İçişleri Bakanına önerilerde bulunmak; gerektiğinde yetkili mercilerden disiplin soruşturması açılmasını ve teftiş yapılmasını istemek; sistemin işleyişle ilgili raporları değerlendirmek ve uygun gördüklerini kamuoyuna açıklamak; merkezi kayıt sisteminin işleyişini izleyip analiz yaparak uygulamaya ilişkin önerilerde bulunmak; görev alanına giren konularda yıllık raporlar hazırlayarak bu raporları her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ve Cumhurbaşkanlığına göndererek kamuoyuna açıklamak; sivil toplum kuruluşları ve ilgili kurumlarla iş birliği yapmak; kolluk şikâyet sisteminin kamuoyu nezdinde güvenilirliğini ölçmek amacıyla kamuoyu araştırmaları yapmaktır.

b) Bağlı Kuruluşlar

Halen İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşları şunlardır: Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Afet Acil Durum ve Yönetimi Başkanlığı, Göç İdaresi Başkanlığı. Diğer yandan, 17/2/2010 tarihli ve 5952 sayılı Kanunun 18. maddesiyle İçişleri Bakanlığına “bağlı kuruluş” olarak Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kurulmuş, ancak 703 sayılı KHK ile 5952 sayılı bu Kanun yürürlükten kaldırılmış ve böylece bu Müsteşarlık lağvedilmiştir.

1.2. Taşra Teşkilatı

Devletin başkent teşkilatında veya devlet idaresinin merkez teşkilatındaki görevlilerin başkentte oturarak üstlendikleri hizmetleri ülke düzeyinde yerine getirmesi mümkün değildir. Bu nedenle devletin (merkezi idarenin) üstlendiği hizmetleri yürütebilmesi için tüm ülkeye yayılmış bir teşkilata ihtiyaç vardır. İşte merkezi idarenin başkent dışında bütün ülkeye yayılmış teşkilatına Türkiye’de “merkezi idarenin taşra teşkilatı” ismi verilir. Buna aynı anlamda “devlet idaresinin taşra teşkilatı” veya Fransa’da olduğu gibi “devletin mülki idaresi (administration territoriale de l’Etat)” ismi verilebilir (Gözler, 2022: 92).

Merkezi idarenin taşra teşkilatının temel ögesini ise “mülki idare bölümleri” oluşturmaktadır. Cumhuriyet döneminde ülkemizde mülki idare bölümlenmesi için “il sistemi” esas alınmıştır. Bilindiği gibi, bugünkü il sisteminin temeli de 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesine dayanmaktadır. Ancak, ülkemizde bu tarihten önce de bir taşra yönetim sistemi bulunmaktaydı.

İçişleri Bakanlığının merkez dışındaki teşkilatlanması da taşra yönetim sistemi ile çok yakından ilişkili olduğu için bu sistemdeki gelişmeleri kısaca gözden geçirmek yararlı olacaktır.

1.2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi⁶

1.2.1.1. Tanzimat Fermanı'ndan Önceki Dönem

Eyaletlerde Osmanlı idaresi iki unsura dayanır. Asker olan ümerâ (beyler) ve sipahiler icra kuvvetini, ulemâdan olan kadılar ise hukukî işleri (şer'î ve örfî) temsil ederler. Bunlar birbirinden müstakil olup her biri doğrudan doğruya merkez bağlıdır. Ümerâ ve sipahiler, beylerbeyi teşkilâtını vücuda getirirlerdi. İmparatorluk birer beylerbeyi idaresinde eyaletlere ayrılmıştır. Beylerbeyliği çok geniş vilayetlerdir. Beylerbeyinin altında sancakbeyleri gelirdi. Her eyalet müteaddit sancaklara ayrılmıştı. Sancaklardan biri Paşa Sancağı adıyla beylerbeyinin merkez sancağını teşkil ederdi. Sancak da subaşılıklara ayrılmıştı. Bunlardan biri, umumiyetle en mühim şehrin bulunduğu subaşılık sancakbeyi idaresinde bulunurdu. Diğerlerinin her biri bir subaşı idaresinde idi (İnalçık, 2023: 132-133).

Türkiye'nin mevcut illeriyle kıyaslanabilecek büyüklükte olan sancak, kendi içinde bir yönetsel bütünlüğe sahipti. Osmanlı yönetimi, önce her sancaklık bölgenin geleneksel kurallarını, halkının devlete karşı yükümlülüklerini inceliyordu. Sonra bu geleneksel yükümlülükler, bazen olduğu gibi, bazen de yumuşatılarak bir "Sancak Kanunnamesi" olarak saptanıyor ve ilan ediliyordu. Osmanlı düzeninde her sancağın mali, yönetsel ve cezaya ilişkin yasal düzenlemeleri, o yerin gelenekleri ve daha önceki yönetim şekli göz önüne alınarak yapılıyordu.

Esasen, eski Türk devletlerinde siyasal örgütlenmenin en önemli unsuru "il"dir. İl, insanları barışa, güvenliğe ve toplumsal refaha kavuşturan, boylar ya da aşiretler arasındaki düşmanlıkları ortadan kaldıran ve siyasal yönü ağır basan yönetsel bir örgütlenmedir.

İstanbul'un 1453 yılında ele geçirilmesi ve yeni fetihlerle devletin imparatorluk durumuna gelmesinden sonra sancaklar birleştirilerek "Eyalet" haline getirilmiş ve "Beylerbeyi" adı verilen yöneticiler atanmıştır.

⁶ Osmanlı İmparatorluğu döneminin "Tarihçe" bölümünde, başka kaynaklara atfı yapılmamış ise, şu kitaptaki bilgiler esas alınmıştır: Recep Sanal, Türkiye'de İllerin Yeniden Düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığı (APK) Yayınları, Ankara, 2000, 15-34.

Osmanlı İmparatorluğu'nun yükselme devri olan Kanuni Sultan Süleyman Dönemi'nde, eyaletleri yöneten beylerbeyi ve sancakları yöneten sancak beyleri, yönetsel yetkilerinin yanı sıra yargısal ve askeri nitelikli görev ve yetkilere de sahiptiler.

Savaş koşullarının ortaya çıkardığı bir yönetsel kademe olan Beylerbeyi'liği XVI. yüzyılın ortalarından itibaren farklılaşmaya ve askeri niteliğinin kaybolmaya başladığı görülmektedir.

XIII ve XIV. yüzyıllarda, vali küçük bir bölgenin yöneticisi iken, aradan birkaç yüzyıl geçip bu anlam belleklerden silinince, vilayet aynı zamanda Beylerbeylik yerine de kullanılmıştır. Ancak, XVI. yüzyılda vilayet ve eyalet kavramları yeterince belirginleşmemiştir. Hangisinin üst birim olduğu bu yüzyıla ait kaynaklarda açık değildir. Bu durumun, söz konusu kavramların kelime anlamlarından kaynaklanması olasıdır.

1831 yılı itibariyle Anadolu'daki eyaletlere bağlı 122 sancak bulunmaktaydı. Bunlara Türkiye Cumhuriyeti'nin günümüzdeki sınırları içerisinde yer alan bölümleri açısından bakıldığında, süreç içerisinde yönetsel kademelenmenin önemli değişimlere uğradığı görülmektedir:

Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın Mısır'ı Osmanlı İmparatorluğu'ndan ayrı bir hükümet haline getirerek hanedan kurması ve Osmanlı aleyhine genişleme siyaseti izlemesi üzerine gelişen olaylar sonucunda, Osmanlı ordusunu yenerek, Anadolu'nun bir bölümünü egemenliği altına alması ve 1833 yılındaki Kütahya Antlaşması ile Mısır Birlikleri'nin Toros Dağlarının ötesine çekilmelerine karşın etkilerini sürdürmeleri, Anadolu'nun yönetsel yapısının belirlenmesinde önemli bir rol oynamıştır. 1836 yılında "Müşirlik" ve "Feriklik"ler oluşturularak Anadolu'nun batısındaki geniş alanlı eyaletler ve sancaklar bölünmeye tabi tutulmuştur.

Öteki yörelerdeki küçük alanlı sancaklar ise başka sancaklarla birleştirilmiştir.

Bu gelişmeler, aynı zamanda günümüz il valilerinin görev ve yetkilerini kullanan sancak beyliği sisteminin, yeni fetihlerle elde edilen toprakların yönetimi açısından zorunlu bir değişime ve genişlemeye maruz kaldığını, bu bağlamda daha üst bir örgütlenme türüne geçişi zorunlu kıldığını göstermektedir. Üniter bir devlet yapısından çok uluslu bir imparatorluk yapısına geçişin gereği olarak, sancak

sistemi üzerinde eyalet gibi daha büyük bir yönetsel organizasyon zorunlu hale gelmiştir. Oysa, böyle bir coğrafi genişlemenin söz konusu olmadığı durumlarda, ancak mevcut yönetsel sistemin daha küçük parçalara ayrılması halinde üst örgütlenme arayışları anlam kazanabilmektedir.

1.2.1.2. Tanzimat Döneminde Taşra Yönetimi

Tanzimat Dönemi, 3 Kasım 1839'da Sultan Abdülmecid Döneminde Hariciye Nazırı Koca Mustafa Reşid Paşa tarafından okunmak suretiyle ilan edilen ("Tanzimât Fermanı veya Tanzimât-ı Hayriye" olarak da adlandırılan) Gülhane Hatt-ı Hümayûn'u ile başlayıp, Birinci Meşrutiyet'in ilan edildiği tarih olan 23 Aralık 1876'ya kadar 37 yıl devam eden bir süreçtir.

Bu bağlamda, Tanzimat Dönemi'ne gelindiğinde İmparatorluğun çöküşünde yönetimdeki aşırı yetki genişliği en önemli nedenlerden biri olarak görülmüş, yönetimdeki düzensizliklerin giderilebilmesi amacıyla merkeziyetçiliğe kayılmıştır. Tanzimât Döneminin başında Eyalet Teşkilatı ve İltizam Usulü kaldırılarak idari bölümlenme ve örgütlenme sıkı bir merkeziyetçilik esasına bağlanmıştır. Bir süre sonra merkeziyetçiliğin de birçok sakıncaları görülünce yeniden yetki genişliğine gitme eğilimi belirmiştir. 28 Kasım 1852 Fermanı ile valinin yetkileri artırılmış ve illerin genel idaresinden valiler sorumlu tutulmuştur (Özşen, 1994: 184).

Bu dönem öncesinde, ülke yönetimindeki bozulmalar ve eyaletlerde devlet otoritesine karşı çıkarılan isyanlar nedeniyle genel yönetim taşra örgütü üzerindeki etkinliğini büyük ölçüde yitirmiştir. Tanzimat Dönemi, merkezi otoritenin taşra örgütü üzerindeki etkinliğini yeniden sağlamış, ülke yönetimi ve mülki idare bölümlerinin düzenlenmesi temel çalışma konuları arasında yer almıştır.

"Tanzimat Devri Babiâli bürokrasisinin diktatörlüğü diye adlandırılır. Burada diktatörlük sözü ile kastedilen sadece Babiâli bürokratlarının idareye hâkim olmaları ve saltanat makamının Sultan Abdülmecid'in uyumlu kişiliği sayesinde arka planda kalmasıdır. Esasen Tanzimat bürokratları bir diktatoryayı müesseseleştirecek müttehid bir grup, komite veya fıkra mensubu değildiler. Tanzimat bürokrasisi uzmanlardan ve tecrübeli devlet adamlarından oluşurdu ve ta Karlofça Antlaşmasından beri, idare alanını işgale bağlayan kalemiye sınıfının yükselmesi bu devirde doruk noktasına ulaşmıştır. Devlet idaresinin merkezileşmesi ve teşrii faaliyeti büyük ölçüde Babiâli'de kurulan meclisler sayesinde olmaktadır." (Ortaylı, 2022: 481-482).

Bu sürecin en önemli aşamaları; Gülhane Hattı Hümayunu ile öngörülen yeni yönetsel örgütlenme, 28 Kasım 1852 tarihli Ferman, 18 Şubat 1856 Tarihli Islahat Fermanı, 4 Aralık 1858 tarihli Talimat, 13 Ekim 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, 16 Mart 1867 tarihli Vilayet Nizamnamesi; 9 Ocak 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi gibi düzenlemeler olmuştur.

1.2.1.2.1. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi

1858 tarihli Talimatname doğrultusunda oluşturulan taşra birimlerinin yöneticilerinde gerek örgütlenme yetersizlikleri ve gerekse merkezin sıkı denetimi nedenleriyle en küçük sorunları dahi Babıali ile görüşerek halletme alışkanlığının yerleşmeye başlaması, işlerin görülmesinde zaman kaybına ve yönetimin etkinliğini yitirmesine yol açmıştır. Öte yandan eyalet ve liva yöneticilerinin de kaza müdürleri üzerindeki hiyerarşik denetim işlevi azalmıştır.

Herhangi bir eyalette çıkan küçük bir karışıklık, Avrupa ülkelerince Osmanlı mülki yönetimin kötü işleminin göstergesi olarak abartılmış ve özellikle imparatorluğun içişlerine müdahale gerekçesi olarak kullanılmaya çalışılmıştır. Bu dış etkilerin yarattığı rahatsızlıklar ve çağın gereklerine göre oluşan demokratik talepler artınca mülki idarede köklü reformlar yapılması düşüncesi yaygınlaşmıştır.

Bu konuda Ali ve Fuat Paşa'lar tarafından 1863 yılında oluşturulan bir komisyon tarafından, eyalet ve sancakların büyütülmek suretiyle sayılarının azaltılıp vilayet haline getirilmesi ve buraların valiliklerine daha deneyimli ve yetenekli kişilerin atanmasına yönelik projeler geliştirilmiştir. Yeni örgütlenme modeli sonucunda valilerin yetki genişliği çerçevesinde inisiyatiflerinin artırılabilceği ve bu yolla sorunların merkeze taşınmadan yerinde çözülebileceği değerlendirilmekteydi.

Bu komisyonun çalışmaları sonucunda "Vilayet Nizamnamesi" adında il yönetiminin genel çerçevesini çizen bir tasarı hazırlanarak, onaylanıp yürürlüğe konuldu. Bu Nizamname, Fransız mülki yönetim sistemini esas alan ve Tanzimat'ın ilanı sonrasında genel yönetimin taşra örgütünde gerçekleştirilen en sistemli ve kapsamlı düzenlemedir. Nizamname'ye göre, taşradaki en üst yönetim birimi olan eyaletler vilayet haline dönüştürülmüş, vilayetler ise aşağı doğru kademeli olarak; sancak, kaza, nahiye olarak bölümlendirilmiştir.

Vilayet yönetiminin başına “vali”, sancak yönetiminin başına “mutasarrıf” ve kaza yönetiminin başına “kaymakam” getirilmişlerdir.

1.2.1.2.2. 1876 Kanuni Esasi’si

23 Aralık 1876 tarihinde yürürlüğe giren bu Anayasa ile, vilayetin yönetimi açısından yetki genişliği ile merkezi ve mahalli idareler arasında görev ayrılığı ilkeleri benimsenerek vilayet, liva ve kaza meclisleri ile genel meclislerin çalışma esaslarının özel yasa ile düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca, vilayetlerde yetki genişliğine dayalı genel yönetim ile görev ayrımı ilkesine dayalı yerinden yönetim organları birbirinden bağımsız hale getirilmiştir.

1.2.1.3. Türkiye’de Merkezi ve Mülki İdarenin Bonapartist Kökenlere Dayandığı Tartışması

“Türkiye’de merkezi ve mülki İdarenin bonapartist kökenlere dayandığı” tezinin önde gelen savunucularından olan Fişek şunları ifade etmektedir (2016: 397): “19. yüzyıldan bu yana Türkiye’de devlet yönetimi, bonapartist çizgilerde yapılmış ve yeniden örgütlendirilmiştir. Diğer, bir deyişle, Türkiye’deki yönetim, küçük-toprak mülkiyeti, güçlü hükümet, geniş-çaplı bir bürokrasi ve ordunun baskınlığı arasındaki son derece merkezileşmiş bir ilişkiye dayanmaktadır. Fransız Napolyon’un hem ilham kaynağı hem de dışavurumu olan bu ilkeler, yalnızca Türkiye Devlet yönetiminin maddi temellerini oluşturmakla kalmamış, Kıta Avrupası ve Türkiye’deki bütün 19. ve 20. yüzyıl yasamasının temel ilkelerini de sağlamıştır. Bu nedenle Türkiye yönetim pratiğine uygulanabilir bir biçimde bonapartistmin doğru olarak idrak edilmesi, Türkiye’deki modern yönetim yapısının ve sorunlarının daha iyi ve kapsamlı bir kavrayışı için gereklidir.”

“Türkiye’nin yönetim yapısında bonapartistm etkisi” tezi ile karşı tezlerinin tartışılması; Fişek’in de işaret ettiği gibi “Türkiye’nin modern yönetim yapısının ve sorunlarının daha iyi ve kapsamlı olarak kavranması”, dolayısıyla “ülkemizin yönetim sorunlarına daha etkili çözümler üretilebilmesi” bakımlarından son derece yararlı olacaktır. Ancak, böyle bir tartışma, bu makalenin amaç ve kapsamını aşmaktadır. Bu nedenle, konuyu meslek, kamuoyu ve diğer ilgili çevrelerin dikkatine sunmakla yetiniyoruz.

1.2.2. T.B.M.M. Hükümeti Dönemi

Millî Mücadele'nin başlangıcında, Büyük Millet Meclisinin hükümlerlik alanında 15 vilayet, 17'si müstakil 36'sı mülhak olmak üzere toplam 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiyeden oluşan dört basamaklı bir yönetim kademelenmesi bulunuyordu. Artvin ve Kars ise henüz ülke yönetimine katılmamışlardı. Vilayetler bağlı livaların bir kısmı mülhak, bir kısmı ise müstakildi. Mülki idare konusunda Ankara Hükümetinin elinde bulunan başlıca düzenleme ise 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati" idi (Başa, 2013: 500).

1921 Anayasasının yürürlüğe konulmasıyla taşra teşkilatında da bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler ilkesinden hareket edilerek "vilâyet, kaza ve nahije" olmak üzere üçlü yönetim kademelenmesi kabul edilmiş, livalar, vilayete dönüştürülerek 74 vilâyet oluşturulmuştur (Özşen, 1994: 185).

1.2.3. Cumhuriyet Dönemi

1.2.3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden Önceki Dönem

a) Taşra yönetimi açısından mülki idare bölümleri konusunda 1924 Anayasası da 1921 Anayasasının öngördüğü üçlü ayrımı (il-ilçe-bucak) benimsemiştir.

Gelişen ve değişen koşulların ortaya çıkardığı yeni gereksinimler taşra yönetiminin de yeniden düzenlenmesini zorunlu duruma getirmiş ve bu amaçla 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu Muvakkati" kaldırılarak 5 Mayıs 1929 tarihinde 1426 sayılı "Vilayetler İdaresi Kanunu" yürürlüğe konulmuştur.

Bazı yenilikler getirmiş olmasına karşın bu Kanunun da toplumun ekonomik ve sosyal yaşamında meydana gelen gelişme ve değişimler karşısında yetersiz kaldığı değerlendirilmiş; bunun üzerine Birinci İdareciler Kongresinde oluşan esaslar doğrultusunda hazırlanan 5442 sayılı "İl İdaresi Kanunu" 10/6/1949 tarihinde kabul edilmiş ve 31/7/1949 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu Kanun ile mülki yönetim kademeleri "il, ilçe ve Bucak" olmak üzere belirlenmiş ve taşra yönetiminin esasları gelişen koşullara göre yeniden düzenlenmiştir.

1961 Anayasasında konuyla ilgili 115. maddeye göre “Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, illerde kademeli bölümlere ayrılır.” denilmiştir.

Bu Anayasa hükmüyle “il sistemi” temel kabul edilmiş, ancak daha alt bölümler Anayasanın zorunlu kıldığı mülki yönetim kademeleri olmaktan çıkmıştır. Bu itibarla, uygun ve gerekli görüldüğü takdirde bu kademelerde değişiklik yapılması mümkün hale getirilmiştir.

Bunun yanı sıra 1961 Anayasasının 115. maddesinin üçüncü fıkrasıyla “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği” hükme bağlanmıştır. 1924 Anayasasında ise böyle bir hüküm yoktur.

1950 yılından sonraki dönemde ortaya çıkan bölgesel kuruluşlar, il sisteminin işleyişi açısından özellikle planlı döneme geçildikten sonra çeşitli sorunların doğmasına neden olmuş ve böylelikle taşra yönetiminde “bölge düzeyinde bir yönetici mekanizma” oluşturulması konusu gündeme gelmiş ve çeşitli araştırma raporlarında bu konudaki görüşlere yer verilmiştir.

Öte yandan Cumhuriyet Döneminde mülki idareyi ilgilendiren ve bölge düzeyinde yönetim yaklaşımı olarak kabul edilen bazı gelişmeler de olmuştur.

Bunlardan birincisi 1927-1947 yılları arasında bazı bölgelerde uygulanan “Genel Müfettişlik”, ikincisi 1983 yılında çıkarılan 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile öngörülen ancak TBMM’nin reddi üzerine uygulanamayan ve tüm ülkeyi kapsayan “Bölge Valiliği” ve üçüncüsü de 10 Temmuz 1987 tarihli ve 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan, geçici nitelik taşıyan ve (Bakanlar Kurulunca olağanüstü hâl uygulamasının kaldırılması itibarıyla) 30 Kasım 2002 tarihinde lağvedilmiş olan “Olağanüstü Hal Bölge Valiliği”dir.

1982 Anayasasının 126. maddesiyle “Türkiye’nin merkezi idare yönünden coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı, illerin yönetiminin yetki genişliği esasına dayanacağı ve ayrıca kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği” öngörülmüştür.

13 Aralık 1983 tarihinde yürürlüğe giren 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. maddesinde ise “bakanlıkların taşra teşkilatının bölge, il ve ilçe düzeyinde örgütleneceği” belirtilmiş, “bucak”lara yer verilmemiştir.

71 Sayılı ve Bölge Valilikleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddi üzerine 9 Ekim 1984 tarihli ve 18590 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13 Aralık 1983 tarihli ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun “Bakanlıkların Taşra Teşkilatı”nı düzenleyen 8 inci maddesinden “Bölge Valiliği” çıkarılmıştır.

b) 14/02/1985 tarihli ve 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un 28. maddesine göre Bakanlık, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve İl İdaresi Kanunu hükümlerine uygun olarak taşra teşkilâtı kurmaya yetkili kılınmıştır.

İçişleri Bakanlığının taşra örgütlenmesi il sistemi esas alınarak gerçekleştirilmiştir. Diğer kuruluşlardan farklı olarak Bakanlık, diğer merkezi yönetim birimlerinin taşra örgütleri üzerinde gözetim, denetim, koordinasyon yetkisine sahip, (o dönemde) Devlet ve hükümet temsilcisi olan Mülki İdare Amirlerinin çalışmalarını yürüttükleri valilik ve kaymakamlıkların örgüt, personel ve donanımlarına ilişkin çalışmaları da yapmaktadır. Bunun yanı sıra İçişleri Bakanlığınca yürütülen kamu hizmetlerinin taşra uzantıları da bu örgütlenme içinde yer almaktadır.

Bağlı kuruluşlarının taşra örgütleriyle birlikte Bakanlığın taşra kuruluşları şunlardır:

İl Kuruluşu: (1) Valilik Birimleri (Valilikte hizmetlerin yürütüldüğü il müdürlüğü ve müstakil şeflik), (2) İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, (3) İl Sivil Savunma Müdürlüğü,

İlçe Kurulu: (1) Kaymakamlık Birimleri (Kaymakamlık hizmetlerin yürütüldüğü ilçe müdürlüğü), (2) İlçe Nüfus Müdürlüğü, (3) İlçe Sivil Savunma Müdürlüğü veya Memurluğu,

Bucak Kurulu: (1) Bucak Müdürlüğü,

c) 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunla değişik “12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile, idari sistemimizde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu bağlamda;

- On dört yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş; mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırı olarak genişletilmiştir.

- Mevcut büyükşehirlerin ve yeni büyükşehir belediyesi kurulan illerdeki ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

- Mevcut büyükşehirlerde ve yeni büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

- Yine mevcut büyükşehirlerde ve yeni büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucakları ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Daha sonra 6/3/2008 tarihli ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 2. maddesinin dokuzuncu fıkrasında 10/9/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanunun 129. maddesiyle yapılan değişiklikle, bu defa, tüm illerde bucaklar kaldırılmış; kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır.

- 30 ilde “İl Özel İdareleri”nin kaldırılmasıyla ortaya çıkan idari boşluğu doldurmak amacıyla (o tarihte yürürlükte olan) 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28. maddesinde sonra gelmek üzere eklenen 28/A maddesiyle, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde “kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve

protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi” amacıyla “valiye bağlı” olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. YİKOB’ların bu aşamada tüzel kişiliği ve bütçesi yoktu.

1.2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

a) 1 sayılı CTHCK’nın “Bakanlıkların Temel Kuruluşları ve Hiyerarşik Kademeler”ini belirleyen 509. maddesinin üçüncü fıkrasında “Bakanlıkların Taşra Teşkilatlanmasına İlişkin Esaslar” düzenlenmiştir. Buna göre;

“Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre aşağıdaki kuruluşların tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir.

- a) İl valisine bağlı il kuruluşları,
- b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- c) Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları.”

Bakanlıkların il ve ilçelerde teşkilatlanması 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine tabidir.

b) Merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasını düzenleyen temel mevzuat olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyum sağlamak amacıyla çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yalnızca;

- Bir köyün veya kasabanın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi usulünde;

- Vali ve kaymakamların hukuki statülerinde;

- İl’in üst düzey yöneticilerinin atama usulünde değişiklik yapılmıştır.

Ayrıca, yeni bir hukuk normu olan “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin Kanun metnine derç edilmesi gibi bazı teknik nitelikte ilaveler yapılmıştır.

c) Yeni sistemde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun “Vali Ve Kaymakamların Hukuki Statüleri”ni belirleyen 9 ve 27. maddeleri 703 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir. Bunun dışında, vali ve kaymakamların görev ve yetkileri ile merkezi

idarenin taşra teşkilatlanmasına ilişkin esaslar, genel olarak, yeni sistemde de korunmuştur.

Valilerin hukuki durumu ve sorumluluk ilişkisi ile kaymakamların hukuki durumundaki değişiklikler ise şunlardır:

- Valinin durumu “ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası” olarak belirlenmiş iken “ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası” olarak yeniden düzenlenmiştir.

- Valiler “ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumluluk” taşımakta iken halen “ilin genel idaresinden yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumlu” tutulmuşlardır.

- Bakanların “görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verme” yetkileri ise korunmuştur.

- Kaymakamın hukuki durumu “ilçede Hükümetin temsilcisi” olarak belirlenmiş iken “Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası” olarak yeniden belirlenmiştir.

Diğer yandan, bilindiği gibi, kaymakamlar valiye bağlı ve ona karşı sorumlu olup; doğrudan doğruya Bakanlıklarla ilişkileri yoktur. Kaymakamların bağ ve ilişkilerinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

Böylece, valilerin “Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili” sıfatı kaldırılmış, “Bakanlara karşı ayrı ayrı sorumlu olmaları” durumuna son verilmiş; bunun yerine “Cumhurbaşkanını temsil etmeleri ve yalnızca ona karşı sorumluluk taşımaları” esası kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanların Anayasal konumu göz önünde tutulduğunda, valilerin hukuki durumunda yapılan bu değişiklikler son derece doğaldır; başka bir deyişle, yeni sistemin bir gereğidir.

Diğer yandan, daha önce valiler “Bakanların idari ve siyasi yürütme vasıtası” iken artık “Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası” durumundadırlar. Diğer bir anlatımla, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce valilerin “merkez memurlarını hükümetin siyasi programına, direktiflerine uygun bir tarzda sevk ve idare ederek, hükümetin genel siyasetinin uygulanmasını sağlayabilmesi için

valiye bir dereceye kadar siyasi bir nitelik de tanınmış” bulunmaktaydı (Keskin, 2009:361). Hiç şüphesiz valilerin bu siyasi niteliği, “Bakanların siyasi yürütme vasıtası olmaları” keyfiyetinden kaynaklanmaktaydı. Ancak, yeni sisteme geçildikten sonra valilerin (“Bakanların siyasi yürütme vasıtası olma” özelliği sona erdirilmek suretiyle) siyasi niteliğinden vazgeçildiği görülmektedir. Böylece, artık valilerin “il teşkilatını Cumhurbaşkanının siyasi programına uygun tarzda sevk ve idare ederek Cumhurbaşkanının genel siyasetinin uygulanmasını sağlamak” gibi siyasi misyonundan söz edilemez.

Kaymakamlar hukuki durumlarında yapılan değişiklikle “Hükümetin temsilcisi olma” sıfatını kaybetmiş olmakla beraber, bu değişiklik sonucunda “Cumhurbaşkanının otoritesini ilçeye teşmil eden” bir konuma gelmişlerdir.

Daha sonra, İçişleri Bakanlığınca çıkarılmış olan “Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği”nde 28/7/2018 tarihli ve 30492 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Yönetmelik değişikliğiyle “Temsil” kenar başlıklı 72/A maddesi eklenmiştir. Bu maddeye göre “Vali ilde Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası; kaymakam ilçede Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır.” 10 sayılı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesine göre “Resmi Gazeteyi yayımlamakla görevli Cumhurbaşkanlığınca yapılan inceleme sonucunda ‘Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanlığı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygun bulunmayan veya hukuka aykırı olduğu’ tespit edilen yönetmelik taslaklarının Resmi Gazete’de yayımlanmayıp kurumuna iade edilmesi gerektiği” hususu dikkate alındığında; bahse konu Yönetmelik değişikliğinin” Resmi Gazete’de yayımlanmış olması itibarıyla “mülki idare amirlerinin temsil” görev ve sıfatlarına ilişkin bu düzenleme konusunda Cumhurbaşkanlığının da “zımni onayı” bulunduğu düşünülebilir. Böyle bir düzenlemenin gerekli olduğu tartışmasızdır. Ancak, bu düzenlemenin bir yönetmelik ile değil de kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılmasının daha uygun olacağı açıktır.

ç) Daha önce 3152 sayılı Kanunda bir değişiklik yapılarak kurulan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” 1 sayılı CTHCK’nın 273. maddesiyle yeniden düzenlenerek devam ettirilmiştir. Söz konusu CK hükmünün önemli hükümleri şunlardır:

-Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

- Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu Başkanlık aracılığıyla yapabilirler.

- Başkanlık ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilir; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilir ve ortak projeler yürütebilir.

- Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilen vali yardımcısı tarafından yerine getirilir.

- Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından sağlanır.

d) Diğer yandan, 6/8/2019 tarihli ve 1401 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe konulan “6713 Sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik” ve İçişleri Bakanlığınca çıkarılan “Kolluk Şikâyet Sistemi ve Merkezi Kayıt Sisteminin İşleyişi Hakkında Yönerge” hükümleriyle “kolluk şikâyetlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek” üzere “illerde il idare kurulu müdürlüğü, ilçelerde ise yazı işleri müdürlüğü/hukuk işleri şefliği” bünyesinde “Valilik ve Kaymakamlık Kolluk Şikâyet Büroları” kurulmuştur.

e) Valilik ve Kaymakamlık birimlerinin teşkilat ve görevleri, esasen, İçişleri Bakanlığınca çıkarılan “Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği” ile düzenlenmiştir. Bu Yönetmelik hükümleriyle kurulan birimler ile yukarıda açıklanan özel mevzuat düzenlemeleriyle kurulan birimler ile birlikte ortaya çıkan Valilik ve Kaymakamlık teşkilatı şöyledir:

İl Teşkilatı: 1- Valilik birimleri (Valilikte hizmetlerin yürütüldüğü başkanlık, il müdürlüğü, ilçe müdürlüğü, şube müdürlüğü ve müstakil şeflik), 2- İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, 3- İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, 4- İl Sivil Toplumla İlişkiler Müdürlüğü, 5- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı,

İlçe Teşkilatı: 1- Kaymakamlık birimleri (Kaymakamlıkta hizmetlerin yürütüldüğü ilçe müdürlüğü ve müstakil şeflik), 2- İlçe Nüfus Müdürlüğü, 3- İlçe Sivil Toplumla İlişkiler Şefliği

f) Bağlı kuruluşların vali ve kaymakama bağlı taşra teşkilatları şunlardır:

Valilik: 1- İl Emniyet Müdürlüğü, 2- İl Jandarma Komutanlığı, 3- Sahil Güvenlik Bölge/Grup/Karakol/Bot Komutanlığı, 4- İl Göç İdaresi Müdürlüğü, 5- İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü

Kaymakamlık: 1- İlçe Emniyet Müdürlüğü/Amirliği, 2- İlçe Jandarma Komutanlığı, 3- Sahil Güvenlik Karakol/Bot Komutanlığı, 4- İlçe Göç İdaresi Müdürlüğü, 5- İlçe Afet ve Acil Durum Müdürlüğü

g) 7 Aralık 2023 tarihi itibarıyla “Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri” şöyledir (İçişleri, 2023):

İl Sayısı: 81	Büyükşehir Belediyesi Sayısı:	30
İlçe Sayısı: 922	İl Belediyesi Sayısı:	51
Mahalle Sayısı: 32203	Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı:	519
Köy Sayısı: 18290	İlçe Belediyesi Sayısı:	403
Bağlı Sayısı: 23829	Belde Belediyesi Sayısı:	390

2. DEĞERLENDİRME

İçişleri Bakanlığı ve mülki idarenin yapısal ve işlevsel görünüm ve özelliklerinin; Anayasa ve idare hukuku esasları, demokratik hukuk devleti ilkeleri ve hizmet gerekleri bakımından kısaca değerlendirilmesi gerekmektedir.

1- a) Türk devletinin yapısı, egemenliğin kullanılış biçimi bakımından “ulusal-devlet ve üniter-devlet olma” özelliklerine sahiptir. “Ulusal devlet” özelliği egemenliğin nasıl kullanılacağını topluma göre, “üniter devlet” ise toprağa göre

tanımlar. Bu iki özellik, kamu yönetiminin merkeziyetçilik ilkesine göre kurulmasını sağlar. Ancak bu katı değil, esnek bir merkeziyetçiliktir (Güler, 2021: 125). Ancak, merkeziyetçilik anlayışı iki yönden esnetilmiş veya yumuşatılmıştır. İlk olarak merkezi yönetimin kuruluşu açısından il temel örgütlenmesinin kurulması ve illerin yetki genişliği ilkesi ile yönetilmesi esasıyla yumuşatılan merkeziyetçilik, ikinci olarak yerinden yönetim ilkesi ile yumuşatılmaktadır (Çetin, 2018: 94).

“Üniter-devlet” ilkesinin bir gereği olarak kamu yönetimi “idarenin bütünlüğü” ilkesine dayandırılmıştır. Bu noktada, merkezi idarenin “yetki genişliği” ilkesine göre teşkilatlanan taşra yönetimi ile “yerinden yönetim” ilkesine göre teşkilatlanan yerinden yönetim kuruluşlarının (örneğin mahalli idareler) “idarenin bütünlüğü” ilkesine bağlılıkları, sırasıyla, “hiyerarşik denetim” ve “idari vesayet” mekanizmaları ile sağlanmaktadır.

İçişleri Bakanlığı “iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle (Devletin) ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü korumak”, “yetki genişliği ilkesinin gereği olarak merkezi idarenin taşradaki temsilcisi ve taşra kuruluşlarının en üst yöneticisi olan mülki idare amirleri üzerinde hiyerarşik denetim yetkisini kullanmak” ve “yer bakımından yerinden yönetim kuruluşu olan mahalli idareler üzerinde ‘teftiş ve denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak’ gibi temel idari vesayet yetkilerini kullanmak” görev ve sorumluluklarını taşıması itibarıyla; Türkiye Cumhuriyeti’nin temel özellikleri olan “ulusal-devlet ve üniter-devlet” ilkelerini koruyan ve idame ettiren başlıca kurumlardan birisi, belki de en önde gelenidir.

Diğer yandan, İçişleri Bakanlığının uhdesinde bulundurduğu “temel hak ve hürriyetleri, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlaki korumak” görev ve sorumluluğu; kamu yönetiminin bütünü ile ekonomik ve sosyal yaşamın sağlıklı işleyişini doğrudan etkileyecek nitelikte asli ve temel kamu görevlerinden birisidir.

Kısaca, İçişleri Bakanlığı, “ulusal-devlet ve üniter-devlet” özelliklerine sahip Türkiye Cumhuriyeti’nin, deyim yerindeyse, temel taşıdır.

b) İçişleri Bakanlığının tarihi incelendiğine, zamanla, bazı görevlerinin başka Bakanlık ve kuruluşlara devredildiği görülmektedir. Bununla birlikte, değişen koşullara göre, İçişleri Bakanlığına bu defa başka önemli görevler verilmiştir.

Örneğin planlı kalkınma dönemine geçildikten sonra özellikle kalkınma plan ve programlarının uygulanmasında, yatırımların izlenmesinde, yatırımcı, kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanmasında karşılaşılan sorunların bir an evvel çözümlenerek plan-program uygulamasının etkinleştirilmesinde, kalkınma çabalarına toplumun bütün olanaklarıyla katılmasında ve kendi gereksinmelerini karşılamak amacıyla örgütlenmesi için gerekli eğitim ve eşgüdüm çalışmalarının yapılmasında ve bu yöndeki çabalarının desteklenmesinde mülki idare amirlerine yeni görevler verilmesi, İçişleri Bakanlığının kalkınma açısından da çok önemli bir işlevi üstlenmesi sonucunu doğurmuştur (Özşen, 1994: 229).

c) İçişleri Bakanlığının taşra yönetimi açısından önemi ise iki ana konu üzerinde durularak ortaya konulabilir. Bunlardan birincisi merkezi düzeyde İçişleri Bakanlığınca yürütülen, ancak ülkenin yönetim yapısını yakından ilgilendiren mülki idare bölümlerinin oluşturulması ve merkezi idarenin taşra teşkilatının kuruluş ve çalışmalarını düzenleyen ana mevzuatın hazırlanmasıdır. İkinci ise taşra yönetiminin esasını oluşturan illerin ve ilçelerin başında bulunan ve Devlet ve Hükümet temsilciliği (mevcut durumda “Devlet temsilcisi ve/veya Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası”) sıfatıyla diğer kamu kuruluşlarının taşra teşkilatının amiri durumunda olan mülki idare amirlerinin özlük işleri açısından İçişleri Bakanlığına bağlı olması; mülki idare amirlerinin görevlerinin yürütülmesine ilişkin teftiş ve denetimlerinin de yine bu Bakanlıkça yerine getirilmesidir (Özşen, 1994: 232-233).

2- “Merkezi idare”ye ilişkin genel esasları belirleyen Anayasamızın 126. maddesi, hukuk metodolojisinde uygulanan “deyimisel (lafzi, gramatikal), amaçsal (teleolojik, fonksiyonel) ve tarihi (historical)” yöntemlerle yorumlandığında; Türkiye’de merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasında, “il sistemi/valilik modeli”, yani “mülki idare sistemi” esas olarak kabul edilmiştir. Ancak istisnai olarak, “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak” amacıyla “birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı” kurulması, yani “bölge teşkilatları modeli”nin de uygulanabilmesi öngörülmüştür. Bu cümleden olarak, illerin idaresiyle ilgili olan “merkezi idare taşra teşkilatları”nın ya “valilik” ya da “bölge teşkilatı” bünyesinde kurulması gerekir. Başka bir deyişle, illerin idaresiyle ilgili taşra teşkilatlarının, valilik veya bölge teşkilatı dışında, örneğin “doğrudan merkeze bağlı kuruluş” adı altında kurulmasının Anayasal dayanağının bulunmadığı düşünülmektedir.

Günümüzdeki “mülki idare sistemi” Osmanlı-Türk modernleşme sürecinin bir ürünüdür. 1839 yılında Gülhane Hattı Hümayunu’nun açıklanması (Tanzimat Fermanı) ile başladığı kabul edilen modernleşme sürecinin bir aşaması olarak 19. yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetiminde reform yapılmış ve bu reform kapsamında taşra yönetimi Fransa’nın yönetim yapısı model alınarak yeniden teşkilatlandırılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra da bu model, “ulusal-devlet”in gerektirdiği değişiklikler yapılarak aynen devam ettirilmiştir. Bu bağlamda, önceki Anayasalarımız gibi 1982 Anayasası da bu sistemi esas almış ve hukuki bir temele kavuşturmuştur. Bu kamu yönetimi modeli, Osmanlı İmparatorluğunun ve Türkiye’nin iktisadi ve sosyal yapısı ile siyasal kültürüne son derece uygun olduğu için yerleşmiş ve günümüze kadar süregelmiştir. Küresel ve ulusal düzeydeki iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel değişime paralel olarak, kuşkusuz, Türk kamu yönetimi de değişime uğrayacaktır. Tabiatıyla, Dünya’da ve ülkemizdeki gelişmelerin sonucunda Türk kamu yönetiminde yapılması gereken reorganizasyonun, Anayasamızın belirlediği “idarenin kuruluş esasları”na uygun olarak gerçekleştirilmesi zorunludur. Kanun koyucu tarafından bu Anayasal düzenlemelerin değiştirilmesine ihtiyaç duyuluyorsa, hiç şüphesiz, “Anayasanın değiştirilmesine ilişkin usul ve esaslar” çerçevesinde bu yola gidilmesi mümkündür. Ancak, kanun koyucu tarafından Anayasamızın konuya ilişkin 126. maddesinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Başka bir deyişle, merkezi idarenin kuruluş esaslarını düzenleyen bu madde ilk halini muhafaza etmektedir. Özellikle belirtmek gerekir ki Anayasamızda yapılan değişiklik sonucunda 2018 yılında ülkemizde “parlamentar sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş” gibi köklü bir değişiklik gerçekleşmiş olmasına rağmen, Anayasanın 126. maddesinde, yani merkezi idarenin kuruluş esaslarında herhangi bir değişiklik yapılmamış; bu dönemde “Bakanlıkların teşkilat ve görevleri”ni düzenlemek amacıyla çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde de “Bakanlıkların taşra teşkilatlanmasının 5442 sayılı İl İdaresine Kanuna göre, yani mülki idare sistemi içinde oluşturulması” ilkesi korunmuştur.

Oysa, Anayasa ve kanunların bu gerekliklerine karşın mülki idare sisteminde uzun süredir görülen ve inişli-çıkışlı bir seyir izleyen erozyonun günümüzde de devam ettiği gözlenmektedir. Bazı örnekler vermek gerekirse, yukarıda açıklandığı gibi “doğrudan merkeze bağlı kuruluş” adı altında Anayasal dayanağı olmayan bir çok teşkilat kurulduğu; “kamu hizmetlerinde verim ve uyumun sağlanması

bakımından zaruret bulunması” koşuluna bağlı olarak istisnaen kurulması gereken “bölge kuruluşları”nın bu koşullar aranmaksızın yaygınlaştırıldığı; bazı kuruluşların ise il sisteminin içinde kurulmakla beraber valilerin ve kaymakamların yetkisiz bırakıldığı (iç güvenlik kuruluşlarının bazı birimlerinin, kanunlarla uyumlu olmayan “yönetmelik, yönerge gibi düzenleyici idari işlemler”le mülki makamlar ve il/ilçe idare şube başkanlarının devre dışı bırakılması suretiyle doğrudan merkez teşkilatı tarafından idare edilmeleri; bazı Bakanlıkların il teşkilatlarındaki personelinin il içindeki tayinlerinin valinin onayı alınmaksızın ilgili il idare şube başkanınca re’sen yapılması vb.) görülmektedir.

“Mülki amirlik sistemi, bugün, olağan durumlarda havale merci, olağanüstü durumlarda cankurtaran gibidir. Sistem bugün, İçişleri Bakanlığı’nın geleneksel görevlerini yapan bir kurumdur.” (Keskin, 2009: 430; Tutum, 1976: 159). 1976 yılında yapılmış olan bu tespitin bugün de geçerliliğini koruduğu tartışmasızdır. Bu tespitin geçerliliği, son 3-4 yıl içinde “Covid 19 pandemisi ve Kahramanmaraş merkezli deprem” gibi olağanüstü olaylarda yaşanarak doğrulanmıştır. Kamuoyu, medya, hatta merkez bürokrasisinin bir bölümü tarafından pek hatırlanmayan, kapısı çalınmayan, adeta “usuli muameleleri tamamlamakla görevli noter benzeri bir merci” gibi görülen mülki idare amirleri; birdenbire hatırlanmış, gündem olmuş, ülkenin kilit idari makamları haline gelmiştir. Öyle ki Anayasa ve kanunlara rağmen olağan durumlarda mülki idare amirlerini devre dışı bırakarak çalışmayı usul itti haz etmiş bazı merkezi idare kuruluşları, birdenbire mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini ve özellikle de “sorumlulukları”nı hatırlamışlar; söz konusu salgın ve afetin alanda yönetimini, mevzuatın emrettiği ve olması gerektiği gibi, mülki idare amirlerinin inisiyatifine bırakmışlardır. Benzer şekilde, olağan durumlarda genel olarak “zaptiye nezareti” veçhesiyle hatırlanan ve algılanan ve diğer kamusal faaliyetlerde biraz “kenar”da görülen İçişleri Bakanlığı da, “zor kararlar ve uygulamalar” gerektiren “zor zamanlar”da birdenbire merkezi idarenin “merkezi” olarak görülmüş; afet ve acil durum yönetiminde birinci derecede görev ve sorumluluğu olan ve valiliklerle doğrudan muhatap olmaları mümkün bulunan merkezi idare kuruluşları dahi alandaki faaliyetlerini İçişleri Bakanlığı vasıtasıyla icra etme yoluna gitmişlerdir

Bu arada belirtmeliyiz ki mülki idare amirleri ve onların oluşturduğu İçişleri Bakanlığı, olağan veya olağanüstü durumlarda mevzuatın kendilerine verdiği

görevleri tabii ki yerine getireceklerdir ve getirmektedirler. Mülki idare amirlerinin bu davranışlarının temel saiki ise, mevzuatın yüklediği ödevi yerine getirmediği takdirde yaptırıma maruz kalma endişesinden ziyade, “idealizm ve altruizm”i temel değer kabul eden bir mesleğin mensubu olmaları ve bunun bir sonucu olarak “yüksek sorumluluk duygusu”na sahip olmalarıdır. Bu noktada sorun, mevzuatın gerektirmesine rağmen olağan durumlarda fiilen işlevsiz bırakılan, yani tabiri caizse “devalüe” edilen mülki idare amirlerinin; ciddi ve ağır sorumluluk gerektiren “afet ve acil durum yönetimi”nde birdenbire “revalüe” edilmesidir. Dolayısıyla, yukarıdaki satırlar, “görev, hizmet ve sorumluluk”tan yakınma amacıyla değil hem Anayasa ve kanunlarla bağdaşmayan hem de bürokrasi deontolojisine uygun olmayan bu tür tutum ve davranışlara dikkate çekmek için kaleme alınmıştır.

Anayasamızın 126. maddesiyle belirlenmiş olan “idarenin kuruluşu”na dair ilkelerle (Türkiye’nin merkezî idare kuruluşu bakımından illere ve diğer kademeli bölümlere ayrılması, illerin idaresinin “yetki genişliği” esasına dayanması, “mülki idare amirliği sistemi”nin kural “bölge teşkilatlanması”nın istisna olması) bağdaşmayan bu çarpık durumun giderilmesi, her şeyden önce, hukuki bir zorunluluktur.

Ayrıca, merkezi idarenin taşra kuruluşlarının çoğunda görülen bu tür mevzuata aykırı uygulamalar “mülki idare sistemi”ni paralyze etmiş; bunun sonucu olarak da taşra yönetiminde “standardizasyon, uyum, koordinasyon ve iş birliğinin sağlanması” bakımından zafiyet görülmeye başlamıştır.

Kısacası, taşra yönetiminde görülen, genellikle “Anayasa, kanun ve/veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı ikincil ve üçüncül mevzuat”tan kaynaklanan ya da tamamen de facto bir durumu yansıtan bu uygulamalara son verilmesi, esasen hukukun bir talebidir.

3- a) Demokratik hukuk devletinde kolluk güçleri mutlak bir biçimde sivil otoriteye bağlı ve onun emri, gözetimi ve denetimi altındadır. Nitekim, ülkemizde, genel kolluk, yani iç güvenlik kuruluşları (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı), kendi teşkilat kanunları ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre, kurumsal olarak ve önleyici görevleri bakımından; merkezi düzeyde İçişleri Bakanlığına, il düzeyinde valiye

ve ilçe düzeyinde kaymakama bağlıdır. Ancak, yukarıda da değinildiği gibi, söz konusu kanunların uygulanması amacıyla çıkarılan ikincil ve üçüncül düzeydeki mevzuatta (yönetmelik, yönerge vs.), dayandıkları kanunlara aykırı mahiyette olmak üzere “iç güvenlik kuruluşlarının bazı birimlerinin, mülki idare amirleri (özellikle de kaymakamlar) devre dışı bırakılarak doğrudan doğruya mesleki amirleri tarafından idare edilmesine imkân sağlayan” düzenlemeler mevcuttur. Demokratik hukuk devleti gerekleriyle bağdaşmayan ve sivil otoritenin yetkilerini söz konusu Kanunlara aykırı olarak sınırlandıran bu tür idari düzenlemelerin derhal yürürlükten kaldırılması gerektiği açıktır.

b) İçişleri Bakanlığının iç güvenlik kuruluşlarını “daha etkili sevk ve idare etmesi, bu kuruluşlar arasında koordinasyon ve uygulama birliğinin güçlendirilmesi, sivil gözetim ve denetimin artırılması” amaçlarıyla bir ana hizmet birimi (“İç Güvenlik Koordinasyon Başkanlığı” olarak adlandırılabilir) ve ilgili kuruluşların yetkililerinden oluşan “sürekli kurul” şeklinde bir koordinasyon kurulu (“İç Güvenlik Koordinasyon Kurulu” olarak adlandırılabilir) tesis edilmesinde yarar bulunduğu değerlendirilmektedir.

c) İç güvenlik istihbaratının tek bir kuruluş tarafından yürütülmesinin; ayrıca, istihbarat yapan kuruluşla, operasyonel kuruluşlar (kolluk) arasında organik bir ilişki bulunmamasının demokratik hukuk devletinin gereklerine daha uygun olduğu açıktır. Yani, kolluk hizmetleri ile istihbarat faaliyetlerinin, birbirinden tamamen ayrı kuruluşlarca yürütülmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu bağlamda, istihbarî verilere dayanılarak kolluk kuruluşlarınca operasyonel faaliyette bulunulması, asayiş ve güvenlikle en üst düzeyde sorumlu sivil otoritenin kararına bağlı olmalıdır.

ç) Esasen, Anayasanın 106/11 maddesinde yer alan “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” hükmü doğrultusunda, iç güvenlik kuruluşlarının teşkilat ve görevlerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin bir an önce çıkarılması gerekmektedir.

4- “Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları”, yani “mahalli idareler” bakımından Anayasamızdaki “idarenin bütünlüğü” ilkesinin yaşama geçirilmesi ve hukuka uygunluğun sağlanması için öngörülmüş olan Anayasal mekanizma,

merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisidir. Bu yetki, Anayasamızın 127/5 maddesinde düzenlenmiştir: “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”.

İdari vesayet yetkisinin kullanılmasını sağlayan en önemli araçlardan birisi de denetim mekanizmasıdır. Anayasanın 127/4 maddesi ile 1 sayılı CTHCK’nin 260/1-(a,c,ç) maddesi mahalli idareler üzerinde “teftiş ve denetim, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak” görev ve yetkisi İçişleri Bakanlığına ait bulunmaktadır. Bakanlık bu görevini, denetim elemanları (Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri) vasıtasıyla yerine getirmektedir. Denetim mekanizmasının, idari vesayet Anayasamızda belirlenen amaç ve işlevlerine daha uygun işlemesini sağlayabilmek için bazı kanuni ve idari düzenlemeler yapılması ve önlemler alınması gerektiği değerlendirilmektedir:

a) Mahalli idareler üzerinde hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü yanında stratejik planlara, kalkınma planlarına ve asgari hizmet standartlarına uygunluk ve performans denetimi için gerekli sistemin kurulması gerekmektedir.

b) İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarının “işin tanımı/doğası gereği (per definitionem)”, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda öngörülmüş olduğu gibi Cumhurbaşkanının özel onayına gerek olmaksızın, mahalli idarelerin mali iş ve işlemlerini de teftiş ve denetimle yetkili olması gereği bulunmaktadır. Zira, Anayasamızın 127/5. maddesi hükmüyle belirlenmiş, amaç ve işlevleri dikkate alındığında, mali denetimi kapsamayan bir idari vesayet yetkisinin eksik ve yetersiz olacağı da açıktır. Bu bakımdan, merkezi idare ajanlarının (İçişleri Bakanlığı denetim birimleri, mülki idare amirleri vs.) mahalli idareler üzerinde mali denetim yapmasını sağlayacak kanuni düzenlemelerin bir an önce gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

c) Mahalli idarelerin hâkim hissedarı oldukları şirketlerin sermayelerinin bu idarelere ait bölümünün doğrudan veya dolaylı olarak kamu kaynaklarından sağlanmaktadır. Bu şirketlerin kamu kaynağı kullanmaları itibarıyla denetim ve ibralarının da kamu kudretini kullanan ve bunun sorumluluğunu taşıyan

organlarca yapılması gerektiği açıktır. Örneğin kamu iktisadi teşebbüslerinin denetim ve ibrasının TBMM tarafından yapılması gibi. Dolayısıyla, bu şirketlerin yılsonu bilançoları ve faaliyet raporları ile bunların mali durumlarıyla ilgili olarak denetim elemanlarınca düzenlenen raporlar mahalli idarelerin meclislerinde görüşülüp “şirket yönetiminin ve hesaplarının ibra edilmesi veya edilmemesi” yönünde karara bağlanmasını; mahalli idare meclislerinin bu kararlarına karşı, merkezi idarenin ajanlarına (İçişleri Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, vali, kaymakam gibi) yargıya başvurabilme yetkisi verilmesini”

ç) Öte yandan, ilgili mevzuat ile (Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik) mahalli idarelerde “kontrol, denetim veya inceleme” sonucunda tespit edilen kamu zararlarından doğan alacakların takip ve tahsili üst yöneticilerin (belediyelerde belediye başkanının ve il özel idarelerinde valinin) inisiyatifine bırakılmıştır. Bazı istisnai uygulamalar dışında, söz konusu üst yöneticiler genellikle “kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararlarından doğan alacakların takip ve tahsiline gerek olmadığı” yönünde karar vermektedirler. Yine Anayasamızın 127/5. maddesi hükmü uyarınca merkezi idarenin sahip olduğu idari vesayet yetkisi çerçevesinde, bu gibi hallerde, merkezi idare ajanlarına (Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, vali, kaymakam gibi) “uyuşmazlığı yargıya intikal ettirebilme” yetkisi yeren bir kanuni düzenleme yapılmasında kamu yararı olduğu düşünülmektedir.

5- İster kamu ister özel sektör olsun bir örgütün başarısı, belki de her şeyden önce, personelinin niteliği ile moral ve motivasyonun düzeyine bağlıdır. Bu itibarla, İçişleri Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında istihdam edilen her sınıftaki/statüdeki personelin kamu personel sistemi içindeki durumunun mukayeseli olarak bu açıdan değerlendirilmesinde ve tespit edilebilecek sorunların çözümüne yönelik önlemlerin alınmasında zaruret bulunduğu düşünülmektedir.

SONUÇ

Son olarak, ülke yönetiminin omurgasını teşkil eden ve Cumhuriyetimizden daha yaşlı olan mülki idare sistemi ile bu sistemin ana aktörü olan ve İçişleri Bakanlığının lokomotif kadrosunu oluşturan mülki idare amirlerinin gelecekteki işlevini kısaca tartışmak; Cumhuriyet'in 100. yılında son derece anlamlı olacaktır.

Bu bağlamda, konuyu “iyi yönetim (good governance)” kavramı çerçevesinde değerlendiren Emre'nin görüşleri şöyledir (2002: 303-308): “(...) Yukarıda özetlediğimiz bakış açısıyla, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması açısından, uygulanacak bir modelden çok, bugün geçerli olan ilkelere ve kamu yönetimi standartlarına baktığımızda, karşımıza çıkan görüntü, ‘iyi yönetim (good governance)’ kavramında somutlaşan, katılımcı, demokratik, insan haklarına saygılı, saydam, yolsuzluklardan arınmış, yüksek ahlak standartlarını tutturmuş, etkili-verimli çalışan, yurttaş gereksinmelerine duyarlı ve denetlenebilir bir kamu yönetimidir. Dikkatle bakıldığında, aslında burada sayılan ilke ya da standartlar arasında, yukarıda üzerinde durduğumuz ‘demokrasinin ve katılımın yeni tanımı’ dışında ‘yeni’ olan hemen hemen yok gibidir. (...) Sonuç olarak, bütün bu değerlendirmeler ışığında yanıtlamamız gereken bir soru bulunmaktadır; yukarıda ana ilkeleri belirtilen ‘iyi yönetim’ kavramı esas alınarak değerlendirildiğinde, mülki yönetim sisteminin gelecekte bir rolü, bir işlevi olacak mıdır? Saygınlığı konusunda tartışmalar olmakla birlikte hala ayakta olan mülki idare amirlerinin, örnek davranışlarıyla ‘kamu yararının’ temsilcisi sıfatıyla hukuk devletinin, kamu ahlakının, saydamlığın, insan haklarına saygılı ve halkın istemlerine duyarlı bir kamu yönetimi anlayışının yaşama geçirilmesinde ve güvence altına alınmasında önemli bir rolü olacaktır. Yalnızca yerel yönetimlerle değil, ‘demokratikleştirilmiş’ sivil toplum kuruluşlarıyla, özel işletmelerle kamu-özel ortaklığını yaşama geçirecek bir aracı olarak da önemli işlevlere sahip olacaktır. Yönetim geleneğimiz içinde önemli bir ağırlığa sahip olan mülki yönetim sistemi ve mülki idare amirleri kamu yönetimindeki dönüşümün motoru işlevini başarılı bir biçimde yerine getirebilirler. Bugünkü olumsuzluklardan yola çıkarak, ‘sistem bitmiştir’ yargısını umutsuzca benimsemek, ya bünyemize uymayan çözümlerin gündeme getirilmesi ve bunu izleyecek hüsrانların yaşanması sonucunu doğuracak, ya da bugünkü hantal yapının, bugünkü yozlaşmış düzenin bir süre daha sürmesine neden olacaktır. Bu yönde adımlar atılabilmesi için her şeyden önce mülki idare amirleri kendilerini

sorgulamak durumundadırlar. Mülki idare amirlerinin meslekte yozlaşmaya kapı aralayan uygulamaların önünü kesmenin, taşrada, geleneksel eşgüdüm, planlama ve yönetim işlevlerine ek olarak hukuk devletinin, idari usullerin, saydamlığın, bilgi edinme hakkının, halkın gereksinmelerine duyarlı kamu yönetiminin, halkın iradesinin kamu hizmetlerine yansımalarının güvencesi olmaları gerekir. Yukarıda yeniden yapılanma tartışmalarını ele aldığımız bölümde de değindiğimiz gibi, bir tür ombudsmanlık işlevi idare amirleri tarafından üstlenilmelidir. Bu onların geleneksel işlevlerine en uygun bir iyi yönetim işlevi olacaktır.”

Mülki idare sisteminin gelecekteki, yani Cumhuriyet'in ikinci yüzyılı içindeki rolü ve işlevine ilişkin olarak “iyi yönetim” kavramı esas alınarak yapılan bu değerlendirmeye katılmamak mümkün değildir.

Diğer yandan, makalenin başlığında İçişleri Bakanlığının “Devlet Teşkilatında kurumsallaşmanın simgesi” olduğu vurgulanmıştır. Kurumsallaşma ile ilgili olarak Erbaş (2022: 219-220) şöyle bir tanımlamaya da yer vermektedir: “Kurumsallaşma kurumun çevresi tarafından kabul edilmesi ve diğer kurumlardan farklılaşmasını sağlayan değerlerin ve kurumsal kültürün kurumda hâkim olması ile kurumun bir sistem içerisinde çalışmasıdır. Kurumsallaşma, yönetimde uzmanların etkili olduğu, görev dağılımının yapıldığı, prosedür ve standartların yazılı şekilde belirlendiği, karşılıklı iletişim ve etkileşimin bulunduğu, kurumun sürekliliğinin sağlandığı, yöneticiler ve çalışanlar arasında uyum bulunan bir yapıyı anlatmaktadır. Kurumsallaşmada standart vardır, bu şekilde işler daha düzenli yürütülmekte ve kurum bireysellikten uzaklaşmaktadır” (Başköy vd., 2021:1020).

Bu tanımlamadaki unsurların hemen hemen tamamını karşılayan İçişleri Bakanlığı, gerçekten de Türkiye Cumhuriyeti Devlet yapısında kurumsallaşmanın simge teşkilatlardan birisidir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1837’de kurulan Dahiliye Nezareti, Cumhuriyet Dönemine önce Dahiliye Vekaleti, sonra İçişleri Bakanlığı olarak intikal etmiştir. Mülki idare sistemi de yine Osmanlı Döneminde 1864’de kurulmuş ve hemen hemen aynı kavramlaştırmayla Cumhuriyet’e intikal etmiştir. Bu, bir yönüyle, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e tarihi devamlılıktır. İçişleri Bakanlığı ve mülki idare sistemi, bu defa, Cumhuriyet’in Yüzüncü Yılı’ndan ikinci yüzyılına tarihi devam ettirmektedir...

KAYNAKÇA

Başa, Ş. (2013). *Dâhiliye Nezaretinden Dâhiliye Vekâletine Geçiş (1920-1923)*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Başköy, D. ve Kızılboğa, R. Ö. (2021). Kurumsallaşmaya Etki Eden Faktörlerin Belediye Özelinde Analizi. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(3), 1018–1037.

Çetin, B. (2018). Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(2), 94-112.

Emre, C. (2002). *Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*. C. Emre (Ed.), *Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği* (ss.301-308). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.

Erbaş, M. S. (2022). Kamu Kurumlarının Kurumsallaşması ve Markalaşması. *Ombudsman Akademik*, 8(16).

Fişek, K. (2016). *Das Yönetim*. Ankara: NotaBene Yayınları.

Gözler, K. (2022). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.

Güler, B. A. (2021). *Türkiye’nin Yönetimi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

İçişleri Bakanlığı (2023). Mülki İdare Bölümleri, Erişim Tarihi: 27.12. 2023, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx>.

İnalcık, H. (2023). *Türk İdarî Teşkilâtı Tarihi*. İstanbul: Kronik Kitap.

Kaşıkcı, O. (2016). Osmanlı Devleti’nde Vezir-İ Azam (Sadrazam). *Marmara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 30(2), 127-134.

Keskin, N. (2009). *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*. Ankara: Tan Kitabevi Yayınları.

Ortaylı, İ. (2022). *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.

Özay, M. (2009). *Sadaret Kethüdalığından İçişleri Bakanlığına Tarihçe Çalışması*. (Yayınlanmamış İnceleme-Araştırma Raporu). Ankara.

Özşen, T. (1994). Cumhuriyet'in 70. Yılında İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri. *Türk İdare Dergisi*, 65(401), 129-213.

Somel, S. A. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu Ansiklopedisi*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım Yayınlanmamış Çalışmalar.

Tutum, C. (1976). *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği-Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu*, Ankara: TİD Yayınları.



Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN YÜZÜNCÜ YILINDA YEREL YÖNETİMLER

İlker GÜNDÜZÖZ*¹

ÖZ

Türkiye’de yerel yönetimler Osmanlı mirasıdır. Yerel yönetim sistemi Cumhuriyet Rejiminde ilk ele alınan konular arasındadır. 1924 yılında Köy Kanunu, 1930 yılında yeni Belediye Kanunu yasalaşmıştır. 1982 ve 2004 sonrası yapılan reformlar yerel yönetimleri önemli birimler haline getirmiştir. Bugün, Türkiye’de yerel yönetimlerde 126.000 kişi seçilmekte; yaklaşık 800 bin personel istihdam edilmekte; yerel yönetim harcamaları Gayri Safi Milli Hasılanın (GSMH’nin) %3,42’sine tekabül etmektedir. Bu büyümenin devam edeceği öngörülebilir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Cumhuriyet, Belediye

* Doç. Dr., Vali, mülkiye başmüfettişi, e-posta: ilkertahirgunduzoz@yahoo.com , ORCID ID:0000-0001-9582-0367

¹ Bu çalışmada özgün kaynak ve yazımlarla birlikte, yazarın “Türk Belediyeciliğinin Milli Kökleri. Marife, Yaz 2012, ss. 113-130.”; “Reformun reformu: 2004-2014 Dönemi Yerel Yönetim Reformuna Analitik Bir Bakış. KAYFOR Bildiriler.” yayınlarından da çerçeve olarak yararlanılmıştır.

LOCAL GOVERNMENTS IN THE CENTENNIAL ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC OF TÜRKİYE

ABSTRACT

Local governments in Türkiye are an Ottoman legacy. The local government system is among the first issues addressed in the Republican regime. The village law was enacted in 1924, and the new municipality law was enacted in 1930. After 1982 and 2004 reforms made local governments important units. Today, 126,000 people are elected in local governments in Türkiye; Approximately 800 thousand personnel are employed; Local government expenditures correspond to 3.42% of the GNP. It can be predicted that this growth will continue.

Keywords: Local Government, Republic, Municipality

GİRİŞ

2023 yılında, Türkiye Cumhuriyeti yüzüncü yılını tamamladı. Hiç şüphesiz yerel yönetimler Cumhuriyet'le birlikte değişim ve gelişim gösterdi. Ancak kökü mazide olan kurumların değişim ve gelişimini analiz için ilk ortaya çıktıkları dönemleri anlamak; ardından kırılma anları olan reform düzenlemelerine değinmek gereklidir. Bu çalışmada, Cumhuriyet'in yüzüncü yılında Türk yerel yönetimlerin anatomisi böyle bir bakış açısı ve analitik bir yöntemle ortaya konacaktır.

Türkiye’de Cumhuriyet öncesi dönemde belediye hizmetleri merkezi yönetimin taşradaki atanmış memurları eliyle yürütülmüştür. Belediye yönetimlerinin ortaya çıkışı için uzun bir müddet beklemek gerekmiştir. Devletin işleyişinin sorunsuz olduğu asırlarda kurulmuş model fonksiyoneldir; merkezden tayin olunan kadılar ve onlara kentsel nitelikli olan işlerde yardımcı olan subaşılar marifetiyle yerel nitelikli kentsel hizmetler olumsuzlukla karşılaşmadan –hatta Batıdaki emsallerinden daha iyi- yürümüştür. Yerel niteliği ağır basan lonca ve vakıf idareleri de bu yerel hizmetlerin bir kısmında paydaş olmuştur. Ancak devletin entropik sona doğru yaklaşması; işlerin beklendiği gibi gitmediği ve dahası siyasal çözülme tehdidi karşısında çareler aranmıştır. Ayrıca Osmanlı Devleti’ni parçalayıp kaynaklarını sömürmek isteyen emperyalist devletler çeşitli bahanelerle -insan hakkı ihlalleri, azınlıkların durumu gibi- Osmanlı yönetiminin yerel temsili de öngören belediye ve il özel idaresi seçeneğini üretmesini zorlamıştır. “Zorlamış” ifadesi bilinçli olarak kullanılmış bir tercihtir. Türkiye’de dış baskı ve devleti çözülmeden koruma motivasyonu belediye ve il özel idarelerin doğuşunda çok etkili bir unsur olmuştur.

1. TÜRKİYE’DE TARİHİ SÜREÇTE YEREL YÖNETİMLER

Osmanlı’daki eski bürokratik yapının yerini alan Tanzimat bürokrasisi, devletin siyasal, sosyal ve kültürel açıdan Batılılaşması için çok büyük bir çaba sarfetti (Gümüş, 2008: 216). Türk yönetim tarihinde, ilk belediye, "İstanbul Şehremaneti" adıyla 1854 yılında bir nizamname ile kurulmuştur. Kurulan bu belediye idaresinin başında merkezi hükümet tarafından atanan şehremini vardı. Bugünkü İstanbul’da Şehremini Semti bu atanmış görevlinin ve karargâhının bulunduğu binaya atfen ortaya çıkmıştır. Semte isim babalığı yapan şehremini

teşkilatı, danışma organı niteliğinde bir meclise de sahipti. Burada esnaf temsilcileri ve atanmış memurlar görev ifa ediyorlardı. 1855 yılında 14 maddelik bir nizamname bu belediye teşkilatının hukuki dayanağı olmuştur. Nizamname ile temizlik, pazar denetimi, yol yapımı, kaldırımların düzenlenmesi, yerel vergilerin toplanması gibi görevler bu teşkilata verilmiştir. Ayrıca zorunlu ihtiyaç mallarının temin edilme işi de şehremanetinin görevleri arasındaydı.

Bu çok merkeze bağımlı yapının belediye teşkilatı olmadığı görüşünü ileri sürenler vardır. Ama en azından İstanbul Şehremaneti, belediye teşkilatlarının öncülü olarak kabul edilmelidir. Şehremanetinin başarısızlığı bu teşkilatı kapatmaksızın altında belediyelerin kurulmasını zorunlu kılmıştır. Ancak alt belediyelerle şehremaneti arasındaki yetki ve görev paylaşımı açık bir şekilde tanımlanmadığından bir başka sorun ortaya çıkacaktır. Bu durumu akılda tutarak diyebiliriz ki ilk belediye, Altıncı Belediye Dairesi (1855), İstanbul'un Beyoğlu ve Galata Semtinde kurulmuştur. Bunun temel nedeni İstanbul'un finans piyasalarının kalbi durumundaki bu semt emperyalist devletlerin bahanesine konu olan azınlıkların hâkim olduğu bir bölgedir. İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılması planlanmıştır. İlk tecrübe Beyoğlu ve Galata Semtlerinde yapılmıştır. Şehremaneti teşkilatı memurlarından ve çok önemli bir esere imza atmış olan Ergin konuyu şu şekilde açıklamaktadır (Ergin, 1921: 1307): "İlk defa olarak açılan bir numune dairesine "Birinci daire" demek lazım gelir iken Altıncı Daire denilmesinin sebebi: Belediye teşkilatında numune ittihaz edilen Paris'in en ma'mur yerini Altıncı Daire-i belediyye itibar olunan kısmı teşkil etmiş ve İstanbul'un da –tebligat-ı resmiyyede ima edildiği üzere- nispeten ma'mur yerinin Galata ve Beyoğlu cihetleri olmasıdır. Hatta bu cihet 1285 tarihli İdare-i Belediyeye Nizamnamesi'nde nazar-ı dikkate alındığı gibi 1293 Belediye Kanunu'nun hın-i tanziminde muhafaza edilmiştir. Ezcümle yapılan taksimata göre sıra itibarıyla beşinci Eyüp Dairesi'nden sonra Hasköy "Altıncı Daire" addedilmek lazım gelir iken orası Yedinci ve Beyoğlu kemaf's-sabık "Altıncı Daire" ittihaz olunmuştur. 1296'da devair-i belediyyenin adedi ona tenzil edildiği zaman Bayezid Birinci, Fatih İkinci, Cerrahpaşa üçüncü daire itibar olunmuş ve gözetilen sıraya nazaran Beyoğlu Dördüncü Daire olmak icab ederken yine hal-i sabıkında bırakılıp Dördüncü Daire Beşiktaş addolunmuştur. Ancak 1328 Teşkilat'ında dairenin bu tarihi ismi Üsküdar'a verilerek Beyoğlu cihetine "Üçüncü Daire" namı verilmiştir."

İlk belediyenin İstanbul ve daha sonra diğer yerlerde kurulması planlanmıştır. Bu hem aksayan yerel hizmetleri etkili bir şekilde yürütme olanağı verecek; hem de azınlıkların yönetime katılmaları sağlanmış olacaktı. Osmanlı yönetimi, Batı'nın azınlık kartını elinden almak istiyordu. Tabii, hukuksal çerçeve de giderek geliştirildi; önce, Dersaadet Belediye Kanunu (1877), sonra, İstanbul dışında efektif olacak Vilayet Belediye Kanunu yürürlüğe girdi (Altan, 2009: 305). Fakat uygulama beklendiği gibi olmadı. Belediyeler istenilen sayılara ulaşamadığı gibi, azınlık kartı da hala Batı için kullanılan bir koz olarak devam etti. Osmanlı devlet yöneticilerinin “akıllıca” bulduğu çözüm etkili sonuçlar doğuramadan devlet sona doğru hızla gelecekti.

Cumhuriyet’le birlikte, belediyeçilik önemsendi; Cumhuriyet konuyla yakından ilgili olduğunu 1930 yılında kabul ettiği belediye kanunu ile ispatlamıştır. Bu 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930 yılında yürürlüğe girmiş ve 74 yıl uygulanmıştır. Belediye Kanunu 24/12/2004 tarihinde yerini 5272 sayılı Belediye Kanunu’na bırakmıştır. Kısa süre sonra 5272 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesince iptal edilince; bugün de mer’i olan 3/7/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Şüphesiz, Türk belediyeçiliği, devlet yapılanmasının temelini oluşturan eski Türk devletlerinden (Orta Asya'dan) getirdiği güçlü hakan ama bunun yanında meşveret geleneği ile İslam medeniyeti kaynaklı hisbe (ya da iyiliklere teşvik, kötülüklerden men) teşkilatı anlayışına dayanan Selçuklu ve Osmanlı geleneğiyle Cumhuriyete ulaşmıştır. Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinin yanı başlarında duran Roma ve Bizans devlet geleneğinden de etkilenmemeleri olası değildir. İmparatorluğun çöküşü ile paradoksal bir biçimde dağılmayı önlemenin yolu dağılmaya neden olan etnik unsurları sisteme dahil etmeye yönelik "Fransa kaynaklı belediyeçilik" olmuştur (Gündüzöz, 2012a: 127).

1.1. Atatürk ve Yerel Yönetimler

Atatürk, yerel yönetimlere ve şehirlere özel önem vermekte idi. 1924 tarihli Köy Kanunu, 1930 tarihli Belediye Kanunu bunun açık bir göstergesidir. Aslında Köy Kanunu taslağında yerel yönetim sistemi il özel idareler istisna tutulursa, köy, kasaba, şehir ve büyükşehir olarak dört kademe olarak tesis edilmekteydi.

Ardından her biri için müstakil kanun çıkarılacaktı. Nüfusu 300 bin üstü şehirler büyükşehir olacaktı. TBMM’de bu dört kademe üç kademeye inerek 442 sayılı Köy Kanununa yansıdı.

442 sayılı halen yürürlükte olan Köy Kanununun 1. maddesine bu kademelenme yansıdı. Şöyle ki; “Nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanununa tabidir.”

Belediye Kanunu (1930) belediye-köy olarak iki kademeyi öngördü. Böylece Köy Kanununda yazılı olmasına rağmen kasaba ve büyükşehirler gündemden düştü. Atatürk, özellikle, bazı şehirlerin şehir planlarını ve imge oluşturacak sembolik değere sahip binaları yurtdışından da getirdiği mimar ve şehir plancılarıyla bizzat kendi tasarlatmış ve takip etmiştir. Ankara için Lörcher Planı ve sonrasında Jansen Planı, Atatürk Dönemi şehirleşme çabaları arasındadır. Atatürk, merkezi hükümetin yerel yönetimleri izlemesi için merkezde bir daire kurulmasını da gerekli görmüştür.

1.2. Dünyadaki Gelişmelerin Türk Yerel Yönetimlerine Etkileri

Türkiye açısından gelişmiş ülkelerdeki gelişmeler, özellikle globalizasyon (ya da küreselleşme) son dönem belediye reformlarında etkili olmuştur. Globalizasyonun, tüm dünyayı reform yaklaşımları ve uygulamalarla zorladığı ya da motive ettiği bir dönemde, Türkiye’de yerel yönetimler tekrar ele alınmıştır. Bunun bir sonucu ise deregülasyon, özelleştirme, yerelleşme gibi globalizasyon ilkeleri yeni belediye kanununda (2005) kendine yer bulmuştur (Gündüzöz, 2012b). 1980’lerde de belediyelere önem verilmiş; ancak süreç mali kaynakların artırılması ile sınırlı kalmıştır. 2005 reformu ise yetki, görev alanında belediyelere daha çok genişleme olanağı sunmuş; idari vesayeti de daraltmıştır. Bu reformda Avrupa Birliği süreci de etkili olmuştur. Hizmette yerellik/subsidiarite de reformun felsefi lokomotifleri olarak rol oynamıştır.

2. YILLARA GÖRE YEREL YÖNETİM SAYILARI

Tablo 1’den de görülebileceği gibi Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne 389 belediye intikal etmiştir. Belediye sayıları 1950’de 628 iken 1960’da 995, 1970’de

1.303, 1980’de 1.727, 1990’da 2.061, 1995’de 2.801, ve nihayet 2005’de 3.225 sayısıyla zirve yapmıştır. Bundan sonra ise belediye sayılarında azaltıma gidilmiş; önce nüfusu iki binden az belediyeler köye dönüştürülmüş; yeni büyükşehir reformuyla da büyükşehirlerdeki belde belediyeleri mahalle statüsüne alınmıştır. Halen 1.390 belediye mevcuttur. Çok partili dönemde belediye sayıları sürekli artmıştır. Son dönem reformu -ayrık bir durum olarak- azaltma gerçekleştirmiştir. Türkiye Cumhuriyeti olarak devralınan belediye sayısı, 2023 yılı itibarıyla yaklaşık 3,5 kat artmıştır.

Tablo 1. Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Belediye Sayıları

Yılı	Sayı	İndeks
1923 öncesi	389	100
1923	421	108
1930	492	126
1940	549	141
1950	628	161
1960	995	256
1970	1.303	335
1980	1.727	444
1990	2.061	530
1995	2.801	720
2000	3.215	826
2005	3.225	829
2.009	2.949	758
2023	1.390	357

Kaynak: Gündüzöz, Dr. İlker, Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belde Belediyelerinde Ölçek sorunu: Tokat İli Örneği, Doktora Tezi, KTÜ, Trabzon, 2005, s.61’den geliştirilmiştir.

6360 sayılı Kanunla köy sayılarında da azaltıma gidilmiş; birçok köy mahalleye dönüştürülmüştür. Köy-kent kavramına öykünerek kavramlaştırma yaparsak kırsal olan, geleneksel olarak köy yapıları, kentlerin mahalleleri olarak “kent-köy” denebilecek yeni bir model ortaya çıkarmıştır. Böylece Türkiye’de, uzun yıllar, yaklaşık 35 bin dolayında olan köy sayısı önemli bir düşüş yaşamıştır. Bugün itibarıyla 18.275 köy yerel yönetimi mevcuttur. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde il özel idareleri kapatılmış; böylece Cumhuriyet Döneminde daha önce daima mevcut il sayısına paralel olan il özel idaresi sayısı, yeni yaklaşımla 51’e inmiştir.

3. TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNİN MEVCUT DURUMU

Türkiye’de 51 il özel idaresi vardır. Belediye sayıları ise Cumhuriyet tarihinde özellikle çok partili dönemle birlikte, önce yükselmiş sonra keskin bir düşüş yaşamıştır. Bugün, 1.390 belediye vardır. 6360 sayılı Kanunla geline yeni durumda (yeni büyükşehir reformu) köy sayıları dramatik düşüşle 2023 yılı itibarıyla 18.275’dir. Ayrıca, Lozan Antlaşması hükümleri çerçevesinde, Gökçeada (İmroz) ve Bozcaada’da ayrı birer yerel yönetim mevcuttur.

3.1. İl Özel İdareleri

İl özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validir. İl özel idarelerinin başında merkezi hükümetin taşradaki en büyük kamu ajanı olan vali vardır. Bu açıdan idari vesayetin çok daha kuvvetli uygulandığı bir yerel yönetimdir. Yürütme organı olarak vali yanında, il encümeni de vardır. Genel karar organı ise il genel meclisidir.

İl özel idareleri köylerde, şehirlerde belediyelerin yaptığı işleri yaparken, tüm il genelinde de kanunda sayılan eğitim, sağlık, spor, kültür gibi birçok alanda görev ifa eder. Türkiye’de belediye serüveni ile birlikte il özel idaresi serüveni de yaşanmıştır. İl özel idaresi 1913 yılında çıkarılan bir geçici yasayla (13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat) kapsamlı bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiştir (Eryılmaz, Eken ve Şen, 2007: 42-70). 1913 yılında yürürlüğe giren geçici nitelikteki bu yasa 2005 yılında yeni İl Özel İdaresi Kanunu kabulüyle yürürlükten kalkmıştır.

3.2. Belediyeler

Bugün de mer’i olan 3/7/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediyenin organları, genel karar organı olarak belediye meclisi, yürütme organları olarak belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Yürürlükteki kanuna göre, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması

zorunludur. 5393 sayılı Kanundan önce, 7.12.2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanunu, ondan önce de 3/4/1930 tarih ve 1580 sayılı Kanun yürürlükteydi. Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla kanunda sayılan ve benzeri görevleri yapar.²

2023 yılı itibarıyla, nüfusu 2.000'in altında 136, 5.000'in altında 539, 10.000'in altında 703 belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı %50,5'tir. Nüfusu 100.000'in üzerinde 251 belediye bulunmaktadır. Türkiye'deki toplam nüfusun (85.279.553 kişi) %78,15'i büyükşehir belediyesi sınırları %16,60'ı diğer belediye sınırları içerisinde olmak üzere %94,76'sı belediye sınırları içinde %5,24'ü köy sınırları içinde yaşamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde 66.653.949, il belediyelerinde 7.735.058, ilçe belediyelerinde 5.247.414, belde belediyelerinde 1.174.239 kişi olmak üzere toplam 80.810.660 kişi belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır.

10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre, büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Büyükşehir belediyesinin organları ise, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşur. Büyükşehir ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesidir. Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. 5216 sayılı Kanundan önce, 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlükteydi.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları 5216 sayılı Kanunda liste usulü ile belirlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri daha sınırlı görevlere sahiptir. Büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerine göre patron ve koordinatör bir belediyedir.³ Türkiye büyükşehir modelinde 2012 reformu ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırlarında genişleme yaşanmıştır. Büyükşehir belediyeleri il, büyükşehir ilçe belediyeleri ise ilçe mülki sınırlarına genişletilmiştir.

² Belediye görevlerinin ayrıntısı için 5393 sayılı Kanunun 14 üncü maddesine bakınız.

³ Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görevlerinin ayrıntısı için 5216 sayılı Kanunun 7. maddesine bakınız.

3.3. Köy İdareleri

1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu, köyü 2. maddesinde tanımlamaktadır: “Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.”

Köy idarelerinin muhtar, ihtiyar meclisi ve 18 yaşından büyük tüm erkek ve kadın vatandaşlardan oluşan köy derneği adında üç organı vardır. Köy derneği doğrudan demokrasinin bir örneği olmakla birlikte uygulamada işlevsizdir. Köy Kanunu, “mecburi olan işler; köylünün isteğine bağlı olan işler” şeklinde köyün görevlerini liste usulü belirlemiştir.

Türkiye’de köy sayıları 6360 sayılı Kanunun kabulüyle dramatik bir şekilde düşmüştür. Bu durum bu yerleşimlerin köy iken mahalleye dönüştürülmesi ile ilgilidir. Yoksa bunların kırsal özelliği bir anda değişmemiştir. Uygulamada bir takım sıkıntılar yaşanmış, kanun koyucu bazı önlemlerle bu sorunları gidermeye çalışmıştır. Örneğin “kırsal mahalle” adıyla yeni bir statü belirlenmiş; büyükşehir belediye meclisinin kabulü ile kırsal mahalle ilan edilen yerlerden bazı vergi ve ücretlerin daha az alınması sağlanmıştır. Cumhuriyet kurulduğunda önemli oranda (%90) nüfus köylerde yaşamaktaydı. Zaman içinde köy nüfusu kentlere göç etmiş; kentler özellikle 1950’lerden itibaren hızla büyümüştür. Köy idarelerinde başlangıçta önemli olan gelirler önemini kaybetmiştir. Salma ve imece gelir olmaktan çıkmıştır. Köylerin nüfusunun azalması kadar sosyolojik değişimi de imece kültürünü ortadan kaldırmıştır.

Kırsal alanlarda uygulanacak kalkınma yöntemlerine her ülke ayrı önem vermektedir. Çünkü kırsal alanlar kentlere göre nispi olarak az gelişmiş bölgelerdir. Kırsal alt yapı yatırımları kırsal kalkınma ile yakından ilgilidir. Köylerin düzenli gelirleri yoktur. Köy yönetimleri genellikle yardımlara dayalı olarak finansman sağlamaktadır. Burada da baskın bağışçı idare il özel idareleridir. Köylerin mali yetersizliği merkezi yönetimi çeşitli önlemler almaya yöneltmiştir. Bunların başında YSE, toprak su tecrübeleri ile başlayıp nihayet Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü şeklindeki merkezi örgütlenme ile sonuçlanan yapı sayılabilir. Köylerin mali ve idari yapılarının yetersizliği köyle ilgili hizmetleri merkezi hükümet teşkilatlarına gördürme çözümünü ortaya çıkarmıştır. Bununla beraber mahalli

çözümlere yönelik arayışlar da söz konusu olmuştur. Kırsal kalkınmayı tesis etmek için Cumhuriyetle birlikte çeşitli projeler hayata geçirilmiştir. Bunlardan ilki, daha Atatürk Döneminde uygulamaya konan “örnek köy” projesidir. Toplum kalkınması, köykent, tarım kent, merkez köy şeklinde liste uzayabilir. Bunlardan bazıları belli bir başarıya ulaşmış iken bazıları istenen sonuçları vermemiştir. Toplum kalkınması, köy-kent uygulamaları önemli çıktılar vermeyen teşebbüsler olarak kalmıştır. Merkez köy uygulamaları ise daha çok merkezi hükümet kuruluşlarına yön verme, yatırım konusunda referans teşkil etme amacıyla ortaya konmuştur. 1983 yılında 83/7493 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ülke genelinde 4.319 yerleşim birimi merkez köy olarak kabul edilmiştir. 4.319 merkez köy içinde bazı belde belediyeleri ve ilçe belediyeleri de vardır. Merkez köy olarak kabul edilen belediyelerin toplam sayısı 1983 yılında 736’dır. 1990 yılında, DPT tarafından yapılan bir araştırma Türkiye’de merkez köylerin başarı sağlamadığını saptamıştır (Gündüzöz, 2011a).

Bu çerçevede, 2005 yılından başlayarak hayata geçirilen Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES Projesi) ise etkili sonuçlar veren projeler arasında yerini almıştır. Köy idarelerinin yetersiz kapasitelerine çare olmak için İçişleri Bakanlığı tarafından bir genelgeyle başlayan köylere hizmet götürme birlikleri zamanla daha kurumsal bir yapı kazanmıştır. Bu birlikleri kırsal alt yapıyı güçlendirmek için bir araç olarak kullanmayı öngören KÖYDES Projesi, vali ve kaymakamların etkili çalışmaları, devlet ve vatandaş işbirliği, emanet yöntemlerinin kullanılması ile birlikte başarı sağlamıştır. Ancak son dönemde proje, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir. Böylece, proje bu bakanlığın bir taşra uygulamasına dönüşmüş; proje uygulaması, işlerin çoğunlukla özel sektöre ihale edildiği, hak ediş karşılığının merkezden gönderildiği bir modele evrilmiştir. Projede, İçişleri Bakanlığı tarafından koordine edildiği dönemde ödeneklerin hak edişlere bağlı olmadan önceden birlik hesaplarına aktarımı sağlanmakta; vali ve kaymakamlar ile köy idareleri başta olmak üzere yerel paydaşlar uygulamada etkin rol almaktaydı. Ödeneklerin faiz gelirleri ile de önemli ilave yatırımlar tesis edilmekteydi. Şimdi ise, faiz geliri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca değerlendirilmekte; emanet yöntemi yerine ihale modeli kullanılmaktadır. Bu durum, projenin çıkışındaki ruhun değişerek projenin merkezi bir kimliğe yerini bırakmasına yol açmaktadır.

3.3.1. KÖYDES Projesi

Köylerin dezavantajlarını telafi edecek idari yapılanma kurulması kırsal kalkınma çabaları ile de yakından ilgilidir. Güçlü köy idarelerinin sosyal yapıyı geliştireceği, sosyal hayatı canlandıracağı da değerlendirilmektedir. 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan, Türkiye'nin 21 Kasım 1988'de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesinin 3. bendinde "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır." düzenlemesi vardır.

Bir kırsal kalkınma yöntemi olarak KÖYDES Projesi ile başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Köy idareleri kırsal kalkınmada anahtar kavramdır. Bu bağlamda köy idarelerinin idari ve mali kapasitelerini artırmaya yönelik olarak Köy Kanununun revizyonu gerekmektedir (Gündüzöz, 2011a)

2005-2023 Yılları Proje Ödenekleri Projenin başlangıç tarihi olan 2005 yılından 2023 yılına kadar 23.741.180.000.000 TL ödenek tahsis edilmiştir (ÇSİDB, 2023).

3.4. Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel yönetim birlikleri, 5355 sayılı Kanun çerçevesinde yerel yönetimlerin bir aya gelerek kurdukları birliklerdir. Bunların tüzel kişilikleri vardır. Türkiye'de 2'si ülke düzeyinde birlik, 42'si belediye hizmet birliği, 9'u özel idare-belediye hizmet birliği, 5'i kalkınma birliği, 67'si çevre altyapı hizmet birliği, 31'i turizm altyapı hizmet birliği, 75'i içme suyu birliği, 451'i köylere hizmet götürme birliği (KHGB) ve 12'si diğer birlikler olmak üzere toplam birlik sayısı 694'tür (ÇSİDB, 2023).

3.5. Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Görevlilerine İlişkin Bilgiler

Anayasamız, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşturulacağı temel kuralını getirmiştir. Yerel yönetimlerde seçimler beş yılda bir, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. İl genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi, belediye başkanlığı ve muhtar seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halk oylamasına katılma hakkına sahiptir. 2839 sayılı

Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, muhtarlığa, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilmektedir.

2014 yılı yerel yönetimler genel seçimi ile seçilen yerel yönetim görevlilerine ilişkin bilgilere bakarsak; 291.401 seçilmiş, belediye başkanı, meclis üyesi, muhtar gibi görevli mevcuttur. Bunun 134.362 'si yerel yönetim olmayan mahallelerin ihtiyar heyeti üyeleridir. Mahalle muhtarı sayısı ise 31.013'dür. Bunları toplamdan düştüğümüzde yerel yönetimlerde 126.000 dolayında seçilmiş görevli vardır (ÇŞİDB, 2023: 38). 2014 yılı yerel yönetimler genel seçimi ile 2019 yılı yerel yönetimler genel seçim sonuçlarına bakıldığında; seçilmiş kadın sayısının 7.404'ten 7.883'e çıktığı görülmektedir (ÇŞİDB, 2023:39).

3.6. Yerel Yönetimlerin Personel Durumu

Yerel yönetimlerin bir ülke içindeki ağırlığını ölçmenin bir önemli ölçütü de personel istihdam sayı ve oranıdır. Türkiye'de kamuda istihdam edilen personel sayısı 4.328.197'dir. Bunun 205.884'ü yerel yönetimler personelidir. Yerel yönetimlerin kamu istihdamı içindeki payı %4,76'ya karşılık gelmektedir. Yerel yönetimlerdeki memur sayısının kamuda çalışan toplam memur sayısı içindeki oranı %3,55, yerel yönetimlerdeki sözleşmeli personel sayısının kamuda çalışan toplam sözleşmeli personel sayısı içindeki oranı %5,99, yerel yönetimlerdeki sürekli işçi sayısının kamuda çalışan toplam sürekli işçi sayısı içindeki oranı %9,61, yerel yönetimlerdeki geçici işçi sayısının kamuda çalışan toplam geçici işçi sayısı içindeki oranı ise %7,52'dir. Öte yandan yerel yönetim şirketlerinde çalışan 574.763 personel bu orana dahil edilmemiş olup, söz konusu şirketlerde çalışanlar da bu orana dahil edildiğinde yerel yönetimlerin kamu istihdamı içindeki payı %18,04 olmaktadır.

3.7. Yerel Yönetimlerin Mali büyüklükleri

Yerel yönetimlerin dengeli bir mali yapıda olmaları son derece önemlidir. Ülke içinde ağırlıkları nispetinde makro ekonomik dengeleri etkileme ihtimalleri artacaktır. Bu açıdan merkezi hükümetin, yerel yönetimleri iyi bir şekilde izlemesi önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerin etkin yönetilip yönetilmediği de bu göstergelerden anlaşılıp analiz edilebilecektir.

2022 yılı itibarıyla, belediyeler, il özel idareleri ve yerel yönetim birliklerinin sahip olduğu maddi varlıkların %67,95'ini arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin oluşturduğu ifade edilmelidir (ÇŞİDB, 2023: 74).

2022 yılı itibarıyla belediyelerde toplam 97.790, bağlı idarelerde 15.212, yerel yönetim birliklerinde 380 olmak üzere toplam 114.382 demirbaş taşıt bulunmaktadır. 2022 yılı itibarıyla belediyelerde toplam 31.841, bağlı idarelerde 8.085, yerel yönetim birliklerinde 113 olmak üzere toplam 40.039 kiralık taşıt vardır. Bunun 28.311'inin binek vb taşıt olması ise manidardır. Yalnızca. 2.905'i iş makinası, 5.127'si ise yük taşıyıcılarıdır. İtfaiye, cenaze, ambulans, traktör gibi "diğerleri" ise 3.696'dır (ÇŞİDB, 2023: 76).

3.7.1. Yerel Yönetimlerin Bilançosu

2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerde, dönen varlıkların 174.113.915.000 TL, duran varlıkların 871.419.046.000 TL, kısa vadeli yabancı kaynakların 162.517.051.000 TL, uzun vadeli yabancı kaynakların 184.514.365.000 TL ve öz kaynakların 698.501.544.000 TL olduğu tespit edilmiştir (ÇŞİDB, 2023:80). Türkiye'de yerel yönetimlerin büyük bir bölümü merkezi hükümet yardımlarına bağımlıdır. Pay dağıtımında büyük belediyelerin fonlanmasına önem verilmektedir.

2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerin faaliyet gelirlerinin 511.041.800.000 TL, faaliyet giderlerinin 400.434.784.000 TL ve net faaliyet sonucunun 110.607.016.000 TL olduğu görülmektedir (ÇŞİDB, 2023: 80). Türk yerel yönetimlerinin, 2021 yılı itibarıyla toplam yükümlülükleri 239.952.128.000 TL iken, 2022 yılı itibarıyla, 347.031.417.000 TL olmuştur (MG, 2023).

Ülkeler kendi iç dinamiklerine bağlı olarak yerel yönetim sistemlerine sahiptir. Bu kapsamda, serbest sistemlerin yaygın olarak küçük nüfuslu, küçük yüzölçümlü ve belediye sayısı az olan ülkelerde uygulanabildiği söylenebilir. İsveç gibi nispeten nüfus ve yüzölçümü olarak büyük, belediye sayısı çok olan ülkelerde de gelişmiş mali sistem ve gelişmiş demokratik kontrol mekanizmaları sayesinde bu sistemin uygulandığı görülmektedir. Ancak, birbirinden farklı mali ve demokratik gelişmişlik seviyesinde olan, nüfus ve yüzölçümü açısından da belli bir düzeyin üstündeki çoğu ülke sıkı-hafif gevşetilmiş sıkı borç sistemini uygulamaktadır. Gündüzöz (2008) tarafından incelenen 31 ülkenin 21'i yani %67,74'ü sıkı-hafif gevşetilmiş sıkı belediye borç sistemlerini uygulamaktadır.

Türk belediyelerinin borç yükünün aşırı olmadığı kabul edilebilir. Ancak, borç dağılımının dengesiz olduğu hususunda önemli argümanlar vardır. Türkiye’de küçük ölçekli belediyeler sorunu belediye borç sorununda önemli bir problematik olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediye borç dağılımının küçük ölçekli belediyeler aleyhine dengesiz bir dağılım gösterdiği düşünülmektedir (Gündüzöz, 2008).

3.7.2. Yerel Yönetimlerin Bütçe Gerçekleşmeleri

2022 yılında belediyeler 397.489.254.000 TL, belediye bağlı idareleri 87.232.682.000 TL, il özel idareleri 27.975.436.000 TL ve yerel yönetim birlikleri 7.733.422.000 TL harcamada bulunmuştur. İl özel idarelerinin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2021 yılında %16,2 oranında 2022 yılında %6 oranında fazla verdiği görülmektedir Belediye bağlı idarelerinin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2021 yılında %13,9, 2022 yılında %26,6 oranında açık verdiği görülmektedir. Yerel yönetim birliklerinin bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında bütçenin 2021 yılında %10,8, 2022 yılında %4,8 oranında fazla verdiği görülmektedir (MGM, 2023)

Yerel yönetim harcamalarının %95,1’i belediyeler ve bağlı idareler tarafından gerçekleştirilmiştir. 2021 yılında belediyeler 183.962.486.000 TL, belediye bağlı idareleri 39.050.183.000 TL, il özel idareleri 13.259.122.000 TL ve yerel yönetim birlikleri 4.039.501.000 TL harcamada bulunmuştur. Yerel yönetimlerin bütçe gelirleri 2021 yılında %2,4 oranında fazla vermiş, 2022 yılında % 8,9 oranında açık vermiştir. Belediyelerin bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde; 2021 yılında %4,3 oranında fazla verdiği, 2022 yılında %6,6 oranında açık verdiği görülmektedir (MGM, 2023).

2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerin; personel harcamaları 45.219.978.000 TL, SGK devlet primi harcamaları 6.852.292.000 TL, mal ve hizmet alımları 235.885.998.000 TL, faiz harcamaları 11.265.011.000 TL, cari transferleri 22.565.721.000 TL, sermaye giderleri 175.660.705.000 TL, sermaye transferleri 6.550.477.000 TL, borç verme kalemi 5.769.312.000 TL’dir. Yerel yönetimlerin mal ve hizmet alımı ile sermaye giderleri toplam harcamanın %80,7’sini oluşturmaktadır (MGM, 2023).

2022 yılında cari transferler olarak; belediyeler 26.170.403.000 TL, belediye bağlı idareleri 456.957.000 TL, il özel idareleri 715.595.000 TL ve yerel yönetim

birlikleri 278.149.000 TL harcamıştır. 2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerde toplam harcamalar içindeki cari transfer harcamalarının payı %4,43'tür. Bu oran belediyelerde %6,58, belediye bağlı idarelerinde %0,52, il özel idarelerinde %2,56, yerel yönetim birliklerinde %3,60'tır (ÇŞİDB: 2023: 106). 2022 yılında cari transferler olarak; büyükşehir belediyeleri 20.655.649.000 TL, il belediyeleri 832.856.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 4.842.863.000 TL harcamıştır. 2022 yılında cari transferlerin toplam harcamalar içerisindeki oranı büyükşehir belediyelerinde %10,42, il belediyelerinde %2,74, ilçe ve belde belediyelerinde %2,86'dır (ÇŞİDB, 2023: 107).

2022 yılında sermaye giderleri olarak; belediyeler 130.606.768.000 TL, belediye bağlı idareleri 28.055.141.000 TL, il özel idareleri 13.684.785.000 TL ve yerel yönetim birlikleri 3.671.321.000 TL harcamıştır. Sermaye harcamaları tamamıyla yatırım amaçlı olup toplam harcamalar içindeki payı %34,46'dır. 2022 yılı itibarıyla sermaye harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı belediyelerde %32,86, belediye bağlı idarelerinde %32,16, il özel idarelerinde %48,92, yerel yönetim birliklerinde %47,47'dir. 2022 yılında sermaye harcamaları olarak; büyükşehir belediyeleri 79.299.242.000 TL, il belediyeleri 9.467.553.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 41.839.972.000 TL harcamıştır. Belediyelerde ölçek büyüdükçe yatırım harcamalarının arttığı görülmektedir. 2022 yılı itibarıyla sermaye harcamalarının toplam harcamalar içinde en yüksek paya sahip olduğu yerel yönetim türü %39,99 ile büyükşehir belediyeleridir. Bu pay il belediyelerinde %31,10, ilçe ve belde belediyelerinde ise %24,75'tir (ÇŞİDB, 2023: 109).

Yatırım harcaması; yerel yönetimlerin sermaye giderleri ile mal ve hizmet alımlarından gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri olarak değerlendirilmiştir. 2022 yılında belediyeler 139.739.934.000 TL, belediye bağlı idareleri 28.797.633.000 TL, il özel idareleri 14.761.308.000 TL ve yerel yönetim birlikleri 5.233.928.000 TL yatırım harcaması yapmıştır. 2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerde yatırım harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki payı %36,90'dır. Bu pay belediyelerde %35,16, belediye bağlı idarelerinde %33,01, yerel yönetim birliklerinde %67,68 ve il özel idarelerinde %52,77'dir (ÇŞİDB, 2023: 114). 2022 yılında yatırım harcamalarına ilişkin olarak; büyükşehir belediyeleri 81.311.813.000 TL, il belediyeleri 10.468.316.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 47.959.805.000 TL harcamıştır. 2022 yılında yatırım harcamalarının

toplam harcamalar içerisindeki oranı büyükşehir belediyelerinde %41,01, il belediyelerinde %34,39, ilçe ve belde belediyelerinde %28,37'dir (ÇŞİDB, 2023: 115). Bu rakamlardan yola çıkarak il özel idarelerinin en büyük yatırımcı yerel yönetim birimleri oldukları ifade edilebilir. Belediyelerde ise yatırımcı olma özelliği ölçeklerle yakından ilgili durmaktadır. Bunlar arasında en büyük yatırımcı belediyeler, büyükşehir belediyeleridir.

2022 yılında belediyeler 372.749.078.000 TL, belediye bağlı idareleri 68.879.337.000 TL, il özel idareleri 29.759.115.000 TL ve mahalli idare birlikleri 8.124.790.000 TL gelir elde etmiştir. Belediye ve bağlı idarelerin elde ettiği gelirin mahalli idarelerin toplam geliri içindeki payının %93,74 olduğu görülmektedir. Mahalli idare gelirleri 2022 yılında bir önceki yıla göre %93,78 artış göstermiştir. Bu artış Belediyelerde %93,96, belediye bağlı idarelerinde %101, il özel idarelerinde %88,15, mahalli idare birliklerinde %79,45 olarak gerçekleşmiştir (ÇŞİDB: 2023: 141).

Yerel yönetimler çeşitli ve farklı etkiler altındadır. Yerel yönetimin, ülkenin gelişmiş bölgesinde bulunup bulunmaması ya da coğrafi, topografik, iklime dayalı pek çok özellik hizmet sunumlarında maliyet ve etkinlikleri belirler. Bu özellikler çeşitlilik içinde yerel yönetimleri etkilediğinden bazı yerel yönetimler diğerlerine göre dezavantajlı konumda olabilir.

Öz gelir olanaklarının farklılıklar göstermesi, yukarıda bir kısmı belirtilen özellik farkları nedeniyle merkezi hükümet yardımları/transferleri ya da bağışları söz konusudur. Bu durum mali tevzin olarak literatürde incelenen bir husustur. Türkiye'de de il özel idareleri ve belediyeler merkezi hükümet yardımları almaktadır. Bazı yardımlar belli bir sisteme ve periyoda bağlıdır. Zaman zaman proje bazlı palyatif yardımlar da söz konusudur.

3.8. Türkiye'de Merkezi Hükümet Yardımları/Transferleri

Türkiye'de merkezi hükümetten yerel yönetimlere kaynak transferi temel olarak 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla düzenlenmiştir. Genel bir tespitten sonra, konu il özel idareleri, il-ilçe ve belde belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri için ayrı ayrı ele alınmalıdır (Gündüzöz, 2011b).

Türkiye’de yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %0,15’i il özel idarelerine ayrılır. Pay dağıtımında köylerin bu olanağı söz konusu değildir. Bu bakımdan en dezavantajlı yerel yönetimler köylerdir. Merkezi yönetim, bu dezavantajı da değerlendirerek köy birliklerine yönelik KÖYDES adıyla bir proje başlatmıştır. Pay dağıtımında ikinci dezavantajlı birim il özel idareleridir. Belediyeler ise genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı dağılımı şöyledir; büyükşehir dışındaki belediyelere %1,50’i, büyükşehir ilçe belediyelerine %4,50’i verilir. Büyükşehir belediyelerinin durumu farklıdır. Bu belediyelere ise “kendi belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının” %6’sı verilir. Ayrıca, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın %30’u büyükşehir belediyelerine aktarılır.

2022 yılında belediyeler 372.749.078.000 TL, belediye bağlı idareleri 68.879.337.000 TL, il özel idareleri 29.759.115.000 TL gelir sağlamıştır. Belediye ve bağlı idarelerin gelirinin yerel yönetimlerin toplam geliri içindeki payı %93,74’tür. Yerel yönetim gelirleri 2022 yılında bir önceki yıla göre %93,78 artmıştır. Bu artış il özel idarelerinde %88,15, belediyelerde %93,96, belediye bağlı idarelerinde %101, yerel yönetim birliklerinde %79,45 olarak gerçekleşmiştir (ÇŞİDB, 2023).

3.9. Yerel Yönetim Türlerine Göre Öz Gelirleri

Öz gelir; yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar ile yurtdışı ve yurtiçi kurum, kuruluş ve kişilerden alınan her türlü yardım ve bağışlar dışında kalan diğer tüm gelirler olarak değerlendirilmiştir.

2022 yılında belediyeler 123.310.840.000 TL, belediye bağlı idareleri 50.448.226.000 TL, il özel idareleri 2.519.463.000 TL ve yerel yönetim birlikleri 2.480.006.000 TL öz gelir elde etmiştir. 2022 yılı itibarıyla yerel yönetimlerde öz gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı %38,03’tür. Bu pay belediyelerde %33,08, belediye bağlı idarelerinde %73,24, yerel yönetim birliklerinde %30,52 ve il özel idarelerinde %8,47’dir (ÇŞİDB, 2023: 122). Bu çerçevede, Türk yerel yönetimlerinin türlerine göre özel kapasiteleri değişiklik göstermekle birlikte, öz gelir üretme kapasitelerinin düşük olduğu değerlendirilebilir. İl özel idareleri en düşük orana (%8,47) sahip görülmektedir. Ancak burada dikkate alınması gereken çok önemli bir husus vardır. O da il özel idarelerinin merkezi hükümetin yerelde

yatırımcı ajansı olarak görev yaptığı ve şartlı merkezi bütçe ödeneklerini kullandığı gerçeğidir. Bu husus dikkate alınarak il özel idarelerinin öz gelir kapasiteleri değerlendirilmelidir.

2022 yılında büyükşehir belediyeleri 30.347.672.000 TL, il belediyeleri 9.241.126.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 83.909.455.000 TL öz gelir elde etmiştir. 2022 yılı itibarıyla belediyelerin öz gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı %33,08'dir. Bu pay büyükşehir belediyelerinde %16,44, il belediyelerinde %34,44, ilçe ve belde belediyelerinde %51,89'dur (ÇŞİDB, 2023: 123). Türkiye'de, belediyelerin merkezi yönetim yardımlarına bağımlılık oranı yüksektir. Bağımlılık oranı ölçek büyüdükçe artmaktadır. Büyükşehir belediyeleri en bağımlı belediye iken ilçe ve belde belediyeleri daha az bağımlıdır. Türk yerel yönetimlerinin öz gelir üretme kapasiteleri artırılmazsa -idari vesayetin de sınırlı uygulandığı gerçeği altında- bu durum sıkıntılara yol açabilir.

2022 yılında genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay olarak; büyükşehir belediyeleri 152.329.832.000 TL, il belediyeleri 16.698.288.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri 70.634.562.000 TL gelir elde etmiştir. 2022 yılı itibarıyla genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın toplam gelirlere oranı büyükşehir belediyelerinde %82,54, il belediyelerinde %62,24, ilçe ve belde belediyelerinde ise %43,68'dir (ÇŞİDB, 2023: 123). Bu rakamlar, bağımlılığa ilişkin yukarıdaki tespitleri teyit etmektedir.

3.10. Bağlı İdareler

Bağlı idareler, büyükşehir belediyelerine bağlı, ulaşım ve su tedariki için kurulmuş ayrı tüzel kişiliği olan birimlerdir. İSKİ, ASKİ, EGO örnek verilebilir. Bu bağlı idareler şirket statüsünde değildirler. Ancak bazı Avrupa ülkelerinde bu tip teşkilatlar şirket statüsünde olabilmektedir. Büyükşehir belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere Su ve Kanalizasyon İdareleri kurulmuştur (2560 s. Kanun). Bugün için bağlı idare sayısı 33'dür.

3.11. Belediye Şirketleri

Yerel yönetimleri inceleyen bir çalışmada belediye şirketlerinden de söz edilmelidir. Çünkü kesin bilgiler olmamakla birlikte, belediye şirketlerinin büyük

mali kaynakları kontrol ettikleri değerlendirilmektedir. Belediye şirketi kavramı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Her şeyden önce belediye şirketleri kamu kesimi/kamu sektörü içinde yer alırlar. Ticaret hukuku kurallarına göre faaliyet göstermekle birlikte kamu tüzel kişisi de sayılmaktadırlar. Yerel kamu şirketlerinin genel olarak kabul görmüş bir tanımı olmadığı gibi oluşumu, yapısı ve görevleri hakkında Avrupa genelinde farklı model uygulamalarından kaynaklanan bir çeşitlilik vardır. Türkiye'de genel olarak belediye şirketleri diye bilinmektedir (Demirkaya, 2010):

✓ Şirket sermayesinin çoğunluğu kamuya ait olmalıdır,

✓ Şirket yönetiminde kamu kontrolü hâkim olmalıdır,

✓ Şirket yönetim kurulu ve danışma kurulunun üye sayısının yarısından fazlası kamuya ait olmalıdır (EU Commission Directive 80/723/EEC, Article 2).

5393 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesine göre, "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir." 5302 İl Özel İdaresi Kanununun 52. maddesine göre, "İl özel idaresi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir." 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 26. maddesinde ise "Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir." hükmü yer almaktadır.

2012 yılında yapılan bir araştırmaya göre, Türkiye'de belediye şirketi olgusu ile ilgili özetle aşağıdaki hususlar belirtilmelidir: Büyük ölçekli belediyeler şirketleşme açısından diğer belediyelere kıyasla daha ileri düzeydedir. Belediyelerde şirketleşme özellikle 25.000 nüfus ölçeğinden sonra söz konusudur. 25.000 nüfustan büyük belediyeler tüm belediye şirketlerinin % 83,70'ine sahiptir. 5 bin nüfustan küçük belediyeler için ise bu oran 6,29'dur. Büyükşehir

belediyeleri şirketleşme açısından diğer belediyelere kıyasla daha ileri düzeydedir. Belediyelerde şirketleşme olgusu Avrupa Birliği'nin pek çok ülkesine göre daha zayıftır. Türkiye % 9,15 ile belediye sayılarına nispetle belediye şirketlerinin az olduğu ülkeler arasında yer almaktadır (Gündüzöz, 2012c).

4. YEREL YÖNETİMLERDE İDARİ VESAYET VE DENETİM

İdari vesayet kavramı, kamu yönetiminde idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimlerin kararları, organları, harcamaları ve personeli üzerinde merkezi hükümetin yaptırıma dayalı denetim yetkisini ifade etmek için kullanılmaktadır. İdari vesayet, bu açıdan merkezi hükümetin taşra teşkilatı ile olan hiyerarşi ilişkisinden farklıdır. Hiyerarşi ilişkisinde “yap-yapma” şeklinde olan denetim ve uygulama vardır. İdari vesayette ise sınırlı ve kanunla tanımlanmış bir denetim ilişkisi söz konusudur. Bu denetim yerel yönetimin yerine geçerek karar almadan ziyade kararları onama-onamama şeklindedir. 1930 yılında kabul edilmiş 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda mevcut olan idari vesayet, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun kabulü ile büyük ölçüde daraltılmıştır. Ancak bir takım zorunluluklar nedeniyle -2005 yılındaki durumun tersine- vesayet genişleyerek günümüze ulaşmıştır. Ancak -terör olaylarına karışan belediye ve görevlileri ayrıkı olmak üzere- mevcut idari vesayetin de 1580 sayılı Kanunla kıyas götürmez bir şekilde hala dar olduğu belirtilmelidir. Mahalle, cadde, park isimlerinin mülki idare amirine onaya sunulması gibi çok az husus onaya tabi hale gelmiştir.

Türkiye’de terörle mücadele etmeye yönelik “kayım ataması modeli” geliştirilmiştir. Kayıym modeli, terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları ile ilişkilendirilmiştir. Kayıym ataması terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi halleri ile sınırlanmıştır (Bilgin, Gündüzöz ve Oflaslı, 2019). Sonuç olarak kayıym ataması terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları durumunda vali ve İçişleri Bakanı’na verilmiş olağan hukuk düzeninde yer alan bir yetkidir.

4.1. Yerel Yönetimlerde Dış Denetim

Yerel yönetimler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre iç denetim ve dış denetime tabidir. İç denetim yerel yönetimin kendi rutinindeki kontrol süreçlerini ifade etmektedir. Dış denetim ise Sayıştay

tarafından yapılmaktadır. Sayıştay'ın yaptığı denetim mali çerçevededir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı da yerel yönetimleri denetlemektedir. Türkiye'de idari vesayet büyük ölçüde mülki idare amirleri ve İçişleri Bakanlığı eliyle uygulanmaktadır.

Yerel yönetimleri yönlendirme ve denetim yetkisi İçişleri Bakanlığı'nda iken Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuş; İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Ancak il özel idareleri, köyler ve idari vesayete ilişkin yetki ve görev İçişleri Bakanlığı'nda kalmıştır. Bu bakımdan İçişleri Bakanlığının yerel yönetimlere dönük işlevlerini görmek için İller İdaresi Genel Müdürlüğü büyütülmek suretiyle yeniden yapılandırılmıştır. Burada, yasal zeminde köye ilişkin işlevler İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülürken köyler için hayati olan KÖYDES Projesinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde yürütülmesi dikkate değer bir husus olarak belirtilmelidir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

Osmanlı'nın çöküşe giden yolda, devletin bu durumdan kurtulması için çözüm yolları aranmıştır. Bu devlet reformu şeklinde kendisini gösterdiği durumlarda bir yönü ile yerel yönetimlerin tesisi ve yerel katılım alanlarında tezahür etmiştir. Yerel hizmetlerdeki etkin olmayan durumu ortadan kaldırmak kadar, devleti kurtarmak saiki de yerel yönetimlerin Türkiye'de ortaya çıkışında etkili olmuştur. Hatta bu ikinci sebep yerel yönetimlerin ortaya çıkışında daha ağırlıklı rol oynamıştır. Bu çerçevede, il özel idareleri ve şehremaneti kurulmuştur. Ardından diğer belediye birimleri tesis edilerek yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır.

Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne yerel yönetim uygulamaları miras kalmıştır. Yeni Cumhuriyet Rejimi, artık bu meseleyi dağılma ve devletin çöküşünü önleme aracı olarak değil, yerel hizmetlerin etkin şekilde ifası amacıyla erken dönemlerinde ele almıştır. Zira artık olan olmuş, Osmanlı çökmüş; azınlıklara gösterilen "havuç" yarar sağlamamıştır. Cumhuriyet yönetimi kendi vatandaşlarının refahı noktasında köy, belediye ve il özel idarelere yaklaşmıştır.

Türkiye'de 1982 yılından sonra belediyelerin mali kaynakları artırılmaya çalışılmıştır. İkinci dalga reformda ise, 2004 yılından itibaren yerel yönetim alanında radikal bir dönüşüm amaçlanmıştır. Belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimler yetki, görev ve mali kaynak açısından güçlendirilmiştir.

Ancak, 2013 yılından itibaren, reformun yetki ayağında kırılma ya da tersine dönüş olarak ifade edilecek bazı gelişmeler de söz konusudur. 2004 yılında başlayan ve günümüze uzanan reform sürecinde mali kaynak unsuru bakımından bir tersine dönüş gözlenmemektedir. Görev unsuru bakımından ise -mali kaynak da olduğu kadar bir kesinlikle olmamakla birlikte- reform sürecinde bir kırılma ve tersine dönüşten söz edilemeyeceği vurgulanmalıdır (Gündüzöz, 2014). Yetki ve idari vesayet konusunda yaşanan değişimlerin bir kısmı kamu düzeni açısından zorunlu olmuştur. Bazı belediye görevlilerinin kamu imkânlarını kullanmak suretiyle teröre destek olmalarına karşı yeni bir idari vesayet uygulaması geliştirilmek durumu ortaya çıkmıştır.

Yeni belediye sistemi reformu ölçek bakımından da incelenmelidir. Küçük ölçekli belediyeler kapatılmıştır. Bu çeşitli şekillerde gerçekleşmiştir. İlk, iki bin nüfus ölçütünü karşılamayan belediyeler kanunla köy idarelerine dönüştürülmüştür. İkinci olarak, zaman bakımından da birkaç yıl sonra 6360 sayılı Kanunla yeni büyükşehir belediye anlayışı ortaya konmuş; büyükşehirlerdeki belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüştür. Bu çerçevede, il belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüşmüş, sınırları da genişleyerek il mülki sınırları ile örtüşmüştür. İlçe belediyeleri de ilçe mülki sınırları esas alınarak genişletilmiş ya da bu doğrultuda yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. Son 70 yılda Avrupa ülkeleri de belediye ölçeklerini büyümüştür.

Türkiye’de yeniden düzenlemeler elbette yalnızca yapısal değişikliklerle sınırlı kalmamış, ayrıca görev ve kaynakların yeniden dağılımı da söz konusu olmuştur. Yeni büyükşehir modeli alan yönetimi olarak tanımlanabilir. 6360 sayılı Kanun büyükşehir sayısını artırmıştır. Hâlihazırda otuz büyükşehir belediyesi vardır. Bu artışın dolaylı bir sonucu olarak il özel idaresi sayısı da 51’e inmiştir. Diğer otuz ilde merkezi hükümet yatırımlarını takibe yönelik olarak yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları (YİKOB) oluşturulmuştur. YİKOB’ların birçok düzenlemeden sonra tüzel kişilikleri oluşturulmuştur. Bunlar yerel yönetim olmamalarına rağmen, ulusal düzeyde bir yerel yönetim birliği olan “Vilayet Hizmet Birliği’ne de il özel idareleri gibi üye olmaları sağlanmıştır.

SONUÇ

Başlangıçta, il özel idareleri ile belediyeler Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılmasına karşı bir çare olarak tasarlanmış, Batının da baskı ve talepleri doğrultusunda oluşturulmuştur. Ancak bu reformlar ve yeni idareler, parçalanmayı durduramamıştır. Cumhuriyet'le birlikte Batı değerlerini paylaşma ve demokratikleşme adımları ile il özel idareleri ve belediyeler kuvvetli bir yapıya kavuşturulmak istenmiştir. Artık bu idareler yerel hizmet üreticisi, yerel kalkınma aktörü ve yerel demokrasi hedefi için uygun milli vasıtalar olarak görülmüştür. Cumhuriyet Rejimi'nin ilk kabul ettiği kanunlardan biri 1924 tarihli Köy Kanunu'dur. Ülkenin büyük çoğunluğunun köylerde yaşadığı düşünüldüğünde ilk ele alınan yerel yönetim düzenlemesinin köyler olması şaşırtıcı değildir. 1930 yılında ise yeni Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1982 yılından sonra belediyelere yönelik olarak mali kaynaklar artırılmıştır. Ancak radikal reformlar 2004 yılından sonra yapılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve bu kanunlarda değişiklik yapan 6360 sayılı Kanun gibi birçok düzenleme son yirmi yılın ürünüdür. Türk yerel yönetiminin başat unsuru belediyelerdir. Burada da en önemli belediye türü büyükşehir belediyeleri olarak ortaya çıkmıştır. Yerel yönetim sisteminde her alanda olduğu gibi, Cumhuriyet Dönemi'nde de önemli gelişmeler olmuştur.

Bugün yerel yönetimlere 126.000 kişi seçilmekte; yaklaşık 800 bin personel istihdam edilmekte; yerel yönetim harcamaları GSMH'nin %3,42'sine tekabül etmektedir. Bu büyümenin devam edeceği öngörülebilir. Yerel yönetimler, bugün Türk vatandaşlarının gündelik hayatında Osmanlı'ya ve Cumhuriyet'in geçmişte kalan yıllarına göre şüphesiz daha önemli bir yer tutmaktadır.

KAYNAKÇA

Altan, Y. (2009). Meclis-i Meb'usân Zabıt Cerideleri Üzerinden (1293=1877) Türk Belediyeciliğini Anlamak. *SDÜİİBFD*, C. 14, S. 2, s. 305, 293-310.

Aslan S. ve Yılmaz A. (2011). Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi. *CÜİİBD*, C.2, S. 1, 287-297.

Bilgin K. U., Gündüzöz İ. ve Oflaslı A. (2019). Teröre Sivil Önlem “Kayyım Belediyecilik” Muş-Bulanık Belediyesi Örneği (2016-2018). *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 205-225.

ÇSİDB (Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) (2023). 2022 Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu (MİGFR). Ankara.

Ergin, N. (1921). *Mecelle-i Umur-u Belediye*, C. 3, S. 1307, 119-1584.

Demirkaya, Y. (2010). Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları. Yıl 2010, Cilt: 7 Sayı: 13, 420 – 444.

Eryılmaz, E. ve Şen (Der.) M. L. (2007). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi. Kamu Yönetimi Yazıları içinde (ss. 42–70).

Gümüş, M. (2008). Anayasal Meşrûti Yönetime Medhal: 1856 Islahat Fermanı'nın Tam Metin İncelemesi. *BİLİG (TDSBD)*, S. 47 Güz 2008, 215-239.

Gündüzöz, İ. (2005). *Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belde Belediyelerinde Ölçek sorunu: Tokat İli Örneği*, Doktora Tezi, KTÜ, Trabzon, 2005.

Gündüzöz, İ. (2012a). Türk Belediyeciliğinin Milli Kökleri. *Marife*, Yaz 2012, 113-130.

Gündüzöz, İ. (2012b). Küreselleşme Çerçevesinde Türkiye'de Sivil Toplum ve Belediye İlişkileri. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 474, Haziran 2012.

Gündüzöz, İ. (2012c). Belediye Ekonomisi, Türkiye'de Belediyelerin Ekonomik Organizasyonları Ekseninde Belediye Şirketleri. Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara.

Gündüzöz, İ. (2011a). Kırsal Kalkınma Ekseninde Köydes Projesi ve Köy Reformu. *Türk İdare Dergisi*, Yıl:83, Haziran-Eylül 2011, Sayı: 471-472, 117-142.

Gündüzöz, İ. (2011b). *Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı Avantajlar ve Dezavantajlar*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.

Gündüzöz, İ. (2008). Avrupa Konseyi CDLR Raporları Bağlamında Belediye Borç Sistemleri, *Ekev Akademi Dergisi* Y:12, S:36, Yaz.

Gündüzöz, İlker (2014). *Reformun reformu: 2004-2014 Dönemi Yerel Yönetim Reformuna Analitik Bir Bakış*. KAYFOR Bildiriler, Yayınlanmamış Tebliğ.

Muhasebat Genel Müdürlüğü (2023). 2022 yılı Mahalli İdareler Mali İstatistikleri Bülteni, Ankara.

Mevzuat Kaynakları

Belediye Kanunu. 7/2005 tarih ve 5393 sayılı.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu. 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı.

EU Commission Directive 80/723/EEC, Article 2.

İl Özel İdaresi Kanunu, 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı.

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. 20/11/1981 tarihli ve 2560 sayılı.

Köy Kanunu. 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu. 26/5/2005 tarihli ve 5355 sayılı.

Ondört İlde Büyükşehir Kurulması Hakkında Kanun.12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı.



Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE CUMHURİYET'İNİN YÜZÜNCÜ YILINDA TÜRKİYE'NİN GÖÇ POLİTİKALARINI KALKINMA PLANLARI ÜZERİNDEN OKUMAKMurat UZUNPARMAK¹**ÖZ**

Dünyanın ve Türkiye'nin önemli sorunlarından olan göç ve göçmen meselesi, önümüzdeki yıllarda ulus devletler açısından ciddi sorunlara neden olacağı açıktır. Ülkeler arası gelişmişlik düzeyindeki farklılıklar, yaşanan terör sorunları, istikrarsız, zayıf ve yozlaşmış hükümetler, dünyanın birçok bölgesinde yaşanan iç çatışmalar ve savaşlar insanları daha iyi bir yaşam sürmek için gelişmiş ülkelere yöneltmiştir. Bu nedenle, devletler göç politikalarını yeniden oluşturmaya ve daha sıkı sınır ve vize politikaları uygulamaya başlamıştır. Ortaya çıkan yeni kitlesel göç hareketleri sadece bir devletin ürettiği kendi politikaları ile yönetilebilmesi mevcut konjonktürde mümkün değildir. Kendi ulusal sınırları içerisinde oluşturduğu göç mekanizmaları ile bu sorunun çözölemeyeceği gerçeği, göçe neden olan kaynak ülkesinde de ciddi tedbirlerin alınması ve oluşturulacak destek mekanizmaları ile sorunun kaynağında çözölmüne yönelik politikalar önem kazanmıştır. 2011 yılında başlayan ve halen devam eden Suriye'deki iç karışıklıklar nedeniyle Türkiye, kitlesel göçlere maruz kalmış bu durumun sonucu olarak dünyada en fazla göçmeni ülkesinde barındıran ülke konumundadır. Bu durumun yanı sıra göçmen hareketlerinde hem kaynak hem de transit ülke olması nedeniyle de göçmen sorunu konusunda ciddi politikalar geliştirmesi gereken bir ülke konumundadır.

Göç ve göçmen meselesi sadece ekonomik bir yük olarak değöerlendirilmemeli, toplumsal dinamikleri tamamen değöıştöirecek ve toplumsal kırılmalara neden olacak bir husus olarak ele alınmalıdır. Bu nedenlerle Cumhuriyet'in kuruluşundan, Türkiye'nin planlı kalkınma dönemine geçiş kapsamında yayımlanan beş yıllık kalkınma planlarında göç olgusuna ilişkin planlama ve tedbirler bu makalede ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Göç Politikaları, Kalkınma Planı ve Göç, Düzenli ve Düzensiz Göç, Uluslararası Göç

¹ Dr., İçişleri Bakanlığı, Bakan Yardımcısı Danışmanı, Mülki İdare Amiri, muzunparmak@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3027-4016

READING TÜRKİYE'S MIGRATION POLICIES THROUGH DEVELOPMENT PLANS IN THE CENTENNIAL ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC OF TÜRKİYE

ABSTRACT

It is clear that the migration and refugee issue, which is one of the most important problems facing the world and Türkiye, will cause serious problems for nation-states in the upcoming years. Differences in the level of development among countries, terrorism, unstable, weak, and corrupt governments, civil conflicts, and wars in many parts of the world have led people to migrate developed countries to seek a better life. In this context, states have started to restructure their migration policies and begin to implement stricter border and visa policies. In the current context, it is not possible to manage the emerging new mass migration movements only with the policies implemented by a state. Due to the 2011 civil war in Syria, Türkiye has also been exposed to mass migration and has become the hosting highest number of migrants in the world. In addition to this, Türkiye, as a source and transit country for migrant movements, needs to develop serious policies to address the migrant problem. Instead of a local perspective on migration and the migrant problem, a regional and global perspective should be developed, and taking legal, political, and other measures in this context will be in the best interests of the country and the nation. The issue of migration and migrants should be viewed not only as an economic burden, but also as one that will completely alter social dynamics and cause social fractures.

For these reasons, this article will discuss the plans and measures regarding migration in Türkiye's five-year development plans, which were published in the early 1960s and are still published every five years.

Keywords: Migration, Türkiye's immigration policy, International Migration, Development Plan and Migration Policy

GİRİŞ

Son yıllarda göç ve göçmen konusunda yaşanan gelişmeler, bu meselenin sadece ülkelerin iç sorunu ya da iç politikaları ile çözmenin mümkün olmadığı, göçmen gönderen ülkelere yönelik çalışmalar yapılması gerektiği aşıkardır. Özellikle dünyadaki göç trendleri dikkate alındığında, 2000’li yıllara kıyaslandığında uluslararası göç hareketlerinin 2017 yılında yüzde 49 oranında arttığı, doğduğu ülke dışında yaşayan insan sayısının 2017’de 258 milyona ulaştığı bilinmektedir (UN DESA, Population Division 2017). Özellikle Türkiye Cumhuriyeti’nin çok uluslu ve farklı etnik yapıların bir arada yaşadığı Osmanlı bakiyesi bir devlet olması nedeniyle göçmen sorununu Cumhuriyet’in ilk yıllarından beri ülke gündeminde tutmuştur. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı bakiyesi olan ve ülke sınırları dışında kalan Türk ve Müslüman uyrukları kendi bünyesinde toplamaya ve gayrimüslim ve etnik kökeni farklı olan bireyleri anlaşmalar doğrultusunda mübadele ile istenilen ülkelere göndermek hedefli bir göç politikası uygulanmıştır. Ulus devlet kurma düşüncesi ile temeli atılan Türkiye Cumhuriyeti göç ve göçmen konularında önemli politikalar geliştirmiştir. Türkiye Cumhuriyeti’nin yüz yıllık göç ve göçmen politikalarının incelenmesi ve süreç içerisinde bu politikaların nasıl evrildiği hususu incelenmesi gereken bir konudur. Bu çalışma ile planlı kalkınma dönemine geçiş ile birlikte yayımlanan 5 yıllık kalkınma planlarındaki göç olgu ve politikaları incelenecektir. Türkiye Cumhuriyeti’nin göçmen politikalarının tarihsel süreçte nasıl değiştiği, hangi dinamiklerin bu değişikliği tetiklediği ve geline nokta nasıl bir politika yürütüldüğü ele alınacaktır.

1. GÖÇ KAVRAMI

Göç ve göç politikaları kapsamında kullanılan bazı kavramlara ilişkin tanımlamaları yapmak hem uluslararası literatürde hem de ulusal anlamda sorunu anlama açısından önemlidir.

Göç; uluslararası bir sınırı geçmek suretiyle yapılan ya da bir Devlet sınırları içerisinde yapılan yer değişiklikleridir. Süresine, yapısına ve nedenine bakılmaksızın insanların yer değiştirdiği nüfus hareketlerini ifade eder. Bu tür hareketlere; mülteciler, yerinden edilmiş ya da yerinden çıkarılmış şahıslar ve ekonomik göçmenler dâhildir (İOM Göç Terimler Sözcüğü; 2009). Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre; ekonomik, toplumsal, siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir

yerleşim yerine gitme işi; taşınma, hicret, muhaceret olarak tanımlanmıştır (tdk.gov.tr,2023). Göç, kişilerin hâlihazırda yaşadıkları yerin dışında başka ifade ile mukim olduğu yerin uzağındaki bir yerleşim yerine taşınması, yer değiştirmesi olarak da tanımlanmaktadır. Bu temel anlamıyla göç her şeyden önce coğrafi bir olgudur. Uluslararası göç denildiğinde ise, insanların geçici ya da kalıcı olarak bir ülkeden başka bir ülkeye göç etmesi ve o ülkeye yerleşmesidir (Bratram, D., Poros, M. V., & Monforte, P., 2017). Göç kavramının başka bir sınıflandırma türü de iç ve dış göçtür. İç göç, bir ülkenin kendi sınırları içinde gerçekleşen ve bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine yapılan nüfus hareketi olarak tanımlanabilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu göç akımının yönü kırsal alandan kentlere yapılan akımı içermektedir (Bratram, D., Poros, M. V., & Monforte, P., 2017). Dış göç ise, ülke sınırlarını aşan bir nüfus hareketi olduğundan ülkeler arasındaki göç hareketlerine denilmektedir.

Türkiye’de meri mevzuat kapsamında göç ile ilgili temel düzenlemeleri barındıran “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” (YUKK) göçe ilişkin bazı temel kavramları tanımlamıştır. Bu kanun kapsamında göç; yabancıların yasal yollarla Türkiye’ye girmesini, Türkiye’de kalmasını ve Türkiye’den çıkmasını ifade eden “düzenli göç” ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girmesini, Türkiye’de kalmasını, Türkiye’den çıkmasını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade eden “düzensiz göçü” ve uluslararası korumayı ifade etmektedir (YUKK, md.3). İOM ise düzenli göçü, bir ülkenin kanuni prosedürlerine uygun olarak gerçekleşen göç olarak tanımlamaktadır. (İOM Göç Terimleri Sözlüğü, 2009) Düzensiz göç kavramı ise dünyada genel kabul görmüş bir tanımlama olmamakla birlikte İOM, göçün gerçekleştiği ülke, transit ve alıcı ülkelerin belirlediği hukuki kuralları dışında gerçekleşen nüfus hareketleri olarak tanımlar. Göçün gerçekleştiği hedef ülkeleri açısından, bir ülkeye yasadışı yollarla girmek, o ülkede yasadışı olarak kalmak veya o ülkede çalışmak anlamına gelmektedir. Gönderen ülke açısından ise, bir kişinin geçerli bir pasaportu veya seyahat belgesi olmadan uluslararası bir sınırı geçmesi veya ülkeden ayrılmak için idari koşulları yerine getirmemesi durumudur (İOM Göç Terimleri Sözlüğü, 2009). Bu tanımlardan hareketle göç; arkasındaki sebeplere bakılmaksızın ülke sınırları içerisinde olabileceği gibi uluslararası sınırları geçmek suretiyle yapılan yer değişikliği ya da insan hareketleri olarak ifade edilebilir.

Göçmen; uluslararası düzeyde devletlerin genel olarak üzerinde anlaştığı ya da kabul ettiği bir göçmen tanımı bulunmamakla birlikte, “kişisel rahatlık”

amacıyla ve kendi hür iradesiyle dışarıdan herhangi bir zorlama unsuru olmaksızın ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirmek, kendi ve ailelerinin gelecek kaygılarını azaltmak ve beklentilerini karşılamak için, başka bir ülkeye veya yerleşim yerine göç eden kişi ve aile fertlerini ifade etmektedir. (İOM Göç Terimleri Sözlüğü, 2009)

Mülteci; “ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden, ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istemeyen kişi” olarak tanımlanmıştır (Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü, 1A(2) Maddesi).

Geçici Koruma; “menşe ülkelerine dönemeyen üçüncü ülke kişilerinden kaynaklanan kitlesel bir akının meydana gelmesi ya da derhal meydana gelebilecek olması durumunda, özellikle söz konusu kişilerin ya da koruma gerektiren diğer kişilerin yararına olarak, sığınma sisteminin etkin işleyişi üzerinde olumsuz etki yaratmadan sığınma sisteminin işletilememesi riski varsa, bu kişilere acil ve geçici koruma sağlamak amacıyla sağlanan istisnai özellikteki prosedür” (İOM Göç Terimleri Sözlüğü, 2009)

Uluslararası Koruma; “1951 Mülteci Sözleşmesi, 1949 Cenevre Sözleşmeleri ve 1977 Protokolleri, Uluslararası Kızıl Haç Komitesi'nin (ICRC) inisiyatif hakkı, Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO) Sözleşmeleri ve insan hakları belgeleri gibi hukuki belgelerde öngörülen haklara Devletlerin saygı göstermesini sağlamak için antlaşma yoluyla görevlendirilen bir örgütün sağladığı hukuki koruma” olarak tanımlanmaktadır.

2. CUMHURİYET'İN KURULUŞUNDAN PLANLI KALKINMA DÖNEMİNE GÖÇ POLİTİKALARI

Cumhuriyet'in kurulması ile başlayan ve ilk olarak 1923 Lozan Barış Antlaşması ile birlikte Osmanlı bakiyesi topraklarda yaşayan Türk ve Müslümanların Türkiye topraklarına dönmesi kapsamında oluşan göçmen akımları cumhuriyet dönemi ilk göç hareketleridir. Erken dönem cumhuriyet göç politikalarını belirleyen ilk metinlerden biri olan Lozan Barış Antlaşması'na ek olarak kabul edilen 30 Ocak 1923 tarihli “Türk ve Yunan Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol” kapsamında gerçekleştirilen nüfus değişimidir. İmzalanan bu protokol kapsamında, 500 bin Türk kökenli yurttaş Türkiye'ye göç ederken, Yunanistan'a ise 1,2 milyon Rum göç etmiştir. Bu nitelikteki göç hareketleri 1949

yılına kadar devam etmiştir (Doğanay, 1996). Bu hususlar dikkate alındığında erken cumhuriyet dönemi olarak adlandırılan bu dönemdeki göç hareketlerinin temel dayanağını 1926 tarihinde kabul edilen 885 sayılı İskân Kanunu oluşturmuştur. Göçmenlerin ülkeye kabulü, iskânı ve ülke sınırları içerisindeki yer değiştirmeleri bu temel hukuki düzenleme üzerinden yapılmış ve 1934 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (İnan, C. E. 2016: 17). 1934 tarihinde kabul edilen 2510 sayılı İskân Kanunu yeni bir tanımlama gidilmiştir. Bu kanunun 3'üncü maddesinde "Türkiye'de yerleşmek maksadı ile dışarıdan, münferiden veya müçtemian, gelmek isteyen "Türk soyundan" meskûn veya göçebe fertler ve aşiretler ve "Türk kültürüne bağlı meskûn kimseler", iş bu kanunun hükümlerine göre Dahiliye Vekilliğinin emri ile kabul olunurlar. Bunlara (muhamir) denir. Kimlerin ve hangi memleketler halkının Türk kültürüne bağlı sayılacağı İcra Vekilleri Heyeti kararı ile tespit olunur." (İskân Kanunu, m.3) Bu kanun maddesi ile Türk soyundan ya da Türk kültürüne bağlı kavramı getirilerek sadece soy bağı değil Osmanlı haklarının da ülkeye kabulüne imkân sağlanmıştır.

Batı Trakya'da yaşayan ve tehciye zorlanan Bulgaristan Türklerinin göçü de erken dönem cumhuriyet döneminde göç politikaları kapsamında incelenmesi gereken diğer bir göç hareketidir. Özellikle 1925 yılında imzalanan Türkiye ve Bulgaristan arasındaki dostluk sözleşmesi kapsamında gerçekleşen göç hareketlerinde, 1949 yılına kadar toplam 218.998 kişi Türkiye'ye göç etmiştir. Ayrıca, 1950-1952 yılları arasında Bulgaristan hükümetinin Türk halkını göçe zorlama politikalarının bir sonucu olarak 154.393 kişi Türkiye'ye göç etmiş ve bu kişiler ülkede iskân edilmiştir (Doğanay,1996). Bulgaristan'dan yaşanan göç hareketlerinin bir sonucu olarak, özellikle 1960 ve 1970'li yıllar süresince de Bulgaristan'dan aile birleşmeleri kapsamında Türkiye'ye çok sayıda göç gerçekleşmiştir (Haydar,2018).

Kitlesel göç kapsamında Türkiye'ye yapılan diğer önemli göç hareketi ise, Yugoslavya- Makedonya'dan yapılan göçlerdir. Bulgaristan'da Türklere yapılan baskının sonucunda gerçekleşen göç hareketlerinin bir benzeri olarak Makedonya'daki hükümetlerin izlemiş oldukları politikalar ve baskılar sonucunda, bu ülkelerden Türkiye'ye ilk göç hareketi 1924, ikincisi ise 1936 yılında gerçekleşmiştir. 1953 yılında imzalanan "Serbest Göç Anlaşması" ile birlikte, Yugoslavya'dan Türkiye'ye Cumhuriyet döneminde toplam 305.158 kişi göç etmiştir. 1950 yılına kadar Türkiye'ye göç eden 14.494 kişi devlet tarafından iskân edilmekle birlikte bunun dışında gelen diğer göçmenler serbest göçmen olarak kabul edilmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı,2023).

Ulus-devlet tesis etme süreci olarak adlandırılan 1923-1950 yılları arasında Türkiye'deki göç hareketleri Müslüman olmayan nüfusun yurtdışına göçü ile Türkiye'nin sınırları dışında kalmış Müslüman-Türk nüfusunun Türkiye topraklarına dönüşünün sağlanması amacı taşımaktadır. Bu dönemde gerçekleşen göçlerin bir sonucu olarak Türkiye nüfus içindeki Gayri-Müslimlerin oranı yüzde 3'den, yüzde 1'lere kadar düşmüştür.

1923-1950 döneminde yaklaşık 850 000 kişi başta Bulgaristan, Yunanistan, Romanya ve Yugoslavya olmak üzere Balkan ülkelerinden Türkiye'ye göç gerçekleştirmiştir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, Ö. 2014:54). Bu dönemlerdeki göç politikaları daha çok Osmanlı bakiyesi halkların Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisine yerleştirme amacını taşıdığı aşıkardır. Ancak 1950 tarihli 5862 sayılı Pasaport Kanunu'na göre, "Umumiyetle mültecilerin ve iskân hakkındaki mevzuat dışında olarak yurt tutmak maksadıyla gelen yabancıların, pasaportları olsun olmasın Türkiye'ye kabulleri İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır" hükmü, 1934 tarihli İskân kanunundaki "Türk soyuna ve Türk kültürüne bağlılığın" şartının kaldırıldığı görülmektedir. Türk soyundan olmamakla birlikte ülkemize kabul edilen Arnavut, Boşnak ve Pomak kökenli göçlerin anlaşılması açısından bu kanun hükmü önem arz etmektedir (Polat,2021).

Türkiye Cumhuriyet'in kuruluş tarihinden 1960 yılına kadar, Türkiye'ye göç etmiş olan göçmenlerin sayısının 1.204.205 kişi olarak belirtilmiştir (Aslan, 2022). Özellikle 1923- 1960 yılları döneminde Türkiye gelen göçmenlere, iskân politikaları kapsamında Türkiye devleti tarafından barınma ve iş olanakları da sağlanmıştır. Ayrıca göçmenlerin belli bir bölgede topluca iskân edilmek yerine büyük çoğunluğunun il, ilçe ve köylere dağınık olarak yerleştirilmesi, çevreye ve topluma uyum ile o bölgede yaşan insanlarla kaynaşmasını sağlayacağı değerlendirilmiştir (Doğanay,1996).

1960 yılına kadarki ilk dönem göç hareketleri yeni kurulmuş bir ülkenin ulus devleti inşa etme sürecinde daha çok Türk kökenli ya da Türk kültürüne bağlı göçmenleri kabulü üzerinden oluşturulan bir göç politikasıdır. Bu durumun sonucu olarak özellikle balkanlarda kalan ve bulundukları ülkelerde baskı ve eziyete maruz kalan Türklerin Türkiye'ye yerleştirilmeleri ekseninde belirlenen bir göç politikası olduğu ifade edilebilir.

3. PLANLI KALKINMA DÖNEMİNDE HAZIRLANAN KALKINMA PLANLARINDA GÖÇ VE GÖÇ POLİTİKALARI

3.1. Birinci 5 Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Türkiye'nin planlı kalkınma modeli kapsamında hazırlanan ilk beş yıllık kalkınma planında göç kavramına ilişkin yapılan değerlendirmeler nüfus artışı başlığı altında toplanmıştır. Nüfus artışıdaki yüksekliğin sebebinin yurda giren göçmen sayısının etkisinin çok olmadığı bu nedenle önemsiz olduğu belirtilmekte, gerçek temelli nüfus artışı projeksiyonunda da göç hareketlerinin etkisiz olacağı ve bu durumun daha da önemsiz hale geleceği tahmini yapılmıştır (DPT, Kalkınma Planı, 1963). Kalkınma planında belirtilen hususlar dikkate alındığında göç kavramının nüfus ve iç göç çerçevesinde ele alındığı, dışarıdan ülkeye giren göçmen nüfusuna yönelik bir tedbir ve planlama belirtilmemiştir.

Türkiye, "1951 tarihli Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'ne" 29/08/1961 tarihinde TBMM'de kabul edilmesiyle birlikte sözleşmeye coğrafi sınırlama şerhi koymak suretiyle taraf olmuştur. Yabancılar hukuku açısından önemli bir uluslararası sözleşmeye ilişkin bu kalkınma planında değinilmemiş ve bir projeksiyon çizilmemiştir. Türkiye'nin göç politikalarında bireyi temel olan, liberal ve Avrupa merkezli bir göç yaklaşımı, Cenevre sözleşmesi ile göç politikalarına hâkim olmaya başladığı belirtilmiştir (Polat, 2021). Ayrıca 30 Ekim 1961 tarihinde "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Federal Almanya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Türk İşçilerinin Almanya'da İşe Yerleştirilmelerine Dair Anlaşma" kapsamında Türkiye'den yurtdışına işgücü göçü gerçekleşmiştir. Bu hususa ilişkin planda herhangi bir planlama ve değerlendirme yapılmamıştır.

12.09.1963 tarihinde Türkiye'nin Avrupa Birliğine giriş serüveninin ilk adımı olan ve Ankara'da imzalanan, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Türkiye tarafından onaylanıp 01.12.1964 tarihinde yürürlüğe konulan Ankara Anlaşması ile Avrupa ülkelerinden gelecek talepler doğrultusunda, Türkiye'den Avrupa'ya işçi göçü hızlanmıştır. 10 yıllık süreç boyunca devam eden bu işçi göçü bu dönemde Türkiye'yi göç veren ve transit ülke konumuna getirmiştir (Polat,2021). 1960 yılından itibaren düşüş eğilimi gösteren yurtdışından Türkiye'ye göç edenlerin sayısı daha sonraki yıllarda da düşmeye devam etmiştir. Türkiye'ye gelen göçmen

sayısı 1964’de 1.381’e, 1965-1969 yılları arasında ise yıllık yaklaşık 3.500 kişi sayısına kadar düşmüştür (Gelekçi, 2015).

3.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

Türkiye’nin ikinci beş yıllık kalkınma planında göç kapsamında yapılan değerlendirmeler daha çok iç göç ve bunun etkisi ile büyükşehirlerdeki çarpık kentleşme kapsamında olmuştur.

Türkiye’ye dışardan göç kavramından ziyade özellikle yurt dışına işçi göçü eğiliminin, işgücü talep eden ülkelerin işgücü ihtiyaçlarına göre şekilleneceği, işgücü ihtiyaçlarının ise önümüzdeki yıllarda da devam edeceği öngörülmüştür. Özellikle “1961 yılından 1966 yılı sonuna kadar yurt dışında çalışmak için 1.033.500 işçi, İş ve İşçi Bulma Kurumuna başvuruda bulunduğu ve bunların 195.000’nin (%18,5) Batı Avrupa ülkelerine gittiği, Almanya’ya giden Türk işçilerinin toplam yabancı işçiler içindeki oranı -büyük yoğunluğun bulunduğu- Batı Almanya’da 5 yılda 6 kat arttığı” ifade edilmiştir. Bununla birlikte 1964 yılından itibaren yurtdışına giden işçi sayısının her yıl azaldığı belirtilmiş ayrıca 1967-1972 yılları döneminde yıl bazında 30 000 işçinin yurt dışına gideceği öngörülmüştür (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968)

Türkiye ve Bulgaristan hükümetleri arasında imzalanan ve 1969 tarihli “Türkiye Bulgaristan Yakın Akaraba Göçü Anlaşması” ile 1968-1979 yılları arasında Bulgaristan’dan Türkiye’ye 116.521 kişi göç etmiştir. Bu göçlerin sebebi olarak Türkiye’ye 1950 -1952 yılları arasında göç etmek zorunda kalan Türk ailelerin Bulgaristan’da kalan hısım ve akrabalarının “serbest göçmen” olarak aile birleştirilmesi kapsamında gerçekleşen göçlerdir (Doğanay, 1996).

İkinci kalkınma planı döneminde, hem Türkiye’ye Balkanlardan aile birleştirmesi kapsamında gelen Türkler ile işgücü göçü kapsamında Avrupa’ya giden Türk vatandaşların göç hareketlerinden bahsedilebilir.

3.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Türkiye’nin Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, dış göçler kapsamında, “ülkeden işgücü ihracının devam ettiği ve 1987 yılında yurt dışında bulunan Türk vatandaşları sayısını 1 milyon daha artacağı” tahmininde bulunulmuştur. Bu durumun sebebi olarak, yurtiçi istihdam oranını düşüklüğü ile Türkiye ile Batı

Avrupa ülke ekonomileri arasındaki ücret farkından kaynaklandığı ifade edilmiştir. Bu dış göçlerin sebebi olarak özellikle nitelikli eleman göçünün temelinde ekonomik olduğu kadar sosyal nedenlerin bulunduğu ifade edilmiştir. Birleşmiş Milletler istatistiki verilerine göre (1962-1967 ortalaması) gelişmiş ülkelere her yıl Türkiye’den ortalama 375 bilim adamı ve üstün nitelikli eleman göç ettiği belirlenmiştir. Göç edenlerin niteliklerine bakıldığında “%51,5’i tıp, %40’ı mühendislik, %5,5’i tabii ilimler ve %3,0’ü sosyal bilimler” alanında olduğu ifade edilmiştir. Yetiştirilme maliyeti yüksek olan bu nitelikli insanlar, yurt dışının cazip ücret ve çalışma imkanına sahip olmak amacıyla yaşanan göçler ile beyin göçünün arttığı ifade edilmektedir. Uzun zamandan beri devam eden nitelikli insan göçü sonucunda Türkiye’nin nitelikli insan gücünün “yaklaşık olarak onda birinin” yurt dışında yaşadığı tahmin edilmektedir. 1965-1970 döneminde 90 bin civarında nitelikli işçinin yurt dışına çıkışına bağlı olarak nitelikli işgücü ihtiyacının yüzde 26 oranında artmasına neden olduğu belirtilmiştir (DPT, Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, 1972).

Türkiye’nin Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında göç politikaları açısından yurtdışına ihraç edilen işgücü göçüne ilişkin veriler ile nitelikli işgücü kaybına dikkat çekilmiştir. Kitlesele göç olarak bu dönemde önemli bir göç hareketi olmamıştır.

3.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Türkiye’nin Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında bundan önceki kalkınma planlarında dikkate çekildiği üzere iç göçlere ve metropol şehirlerde bu iç göç nedeniyle oluşan çarpık kentleşme uyum sorunları ve gecekondü meselelerine değinilmiştir. Ayrıca dış göçlerin yani yurt dışına yapılan göçlerin Türkiye nüfusunun “doğurganlığını ve nüfus artış hızını etkileyen bir etmen” olarak belirtilmiş ve yurt dışına yapılan göçlerin temel olarak işgücü göçü ağırlıklı olduğu ifade edilmiştir. Bu kalkınma planında, “Mayıs 1977’de yurt dışındaki işçilerin yüzde 72,7’sinin Federal Almanya’da olduğu, Nisan 1977’de Federal Almanya’da 646 000 erkek, 495 000 kadın olmak üzere, 1,1 milyon Türk nüfus bulunduğu” tespiti yapılmıştır (DPT, Kalkınma Planı, 1978).

Üçüncü kalkınma planında belirtilen yurtdışına giden nitelikli işgücü kaybının telafisi olarak değerlendirilebilecek bir düzenleme bu kalkınma planı döneminde hayata geçirilmiştir. Özellikle 1980 sonrası uygulanan liberal

politikaların yansıması olarak yabancı öğrencilerin Türkiye’de öğrenim görmesine ve nitelikli işgücüne katkı sunması amacıyla birtakım düzenlemeler yapılmıştır. 1983 tarihli “2922 sayılı Türkiye’de Öğrenim Gören Yabancı Öğrencilere İlişkin Kanun” ile “1985 tarihli ve 85/9380 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye’de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemelerle yeni bir göç politikası oluşturulmaya çalışılmış olup yurtdışındaki nitelikli göçü Türkiye’ye çekebilmek amacı taşıdığı belirtilmiştir (Polat,2021).

3.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Türkiye’nin Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında uluslararası göçe ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır. Daha önceki kalkınma planlarında belirtilen iç göç, kentleşme ve iç göçün neden olduğu istihdam ve bölgesel nüfus farklılıkları bu kalkınma planında da temel husus olarak belirtilmiştir (DPT, Kalkınma Planı, 1984).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde kitlesel göç hareketi olarak, 1989 yılında Türkiye, Bulgaristan’da baskılara maruz kalan Türk göçmenlere “açık kapı politikası ile vizesiz geçiş serbestisi” uygulamasına geçilmiş, gelen göçmen sayısının 360.000’ni aşması üzerine açık kapı politikasından “kontrollü geçiş” politikasına dönüşmüştür. Özellikle bu kitlesel göç hareketinin İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa’da meydana gelen en büyük kitlesel sığınma hareketlerinden birisi olarak kayıtlara geçmiştir. Açık kapı politikası sonrasında ve 3 ay gibi kısa bir sürede çok ciddi bir göçmen sayısının Türkiye’ye gelmiş olması nedeniyle sınır kapılarını kapatılmış buna rağmen Bulgaristan’dan Türkiye’ye göçen akını devam etmiştir (Ceylan ve Uslu, 2019). Bu dönemde 1980 darbesi sonrası oluşan siyasal konjonktürün sonucu olarak hükümet politikası olarak kabul edilen “anti-komünist” ideoloji ve darbe sonrası anti demokratik konjonktürün sonucu olarak bu göçe karşı oluşan söylemler “soydaş”, “Dış Türkler” ve “mezalim” gibi milliyetçi eğilimler taşımaktadır (İçduygu, A., Erder, S., & Gençkaya, Ö. 2014: 153).

Ayrıca bu dönemde gerçekleşen kitlesel göç hareketlerine Irak’tan Türkiye’ye yapılan göçleri de ekleyebiliriz. 16 Mart 1988’de Halepçe Katliamı olarak bilinen çok sayıda Iraklı’nın hayatını kaybettiği olayda, gerçekleşebilecek kimyasal saldırı endişesiyle binlerce Iraklı Türkiye’ye göç etmiştir. Bu sayının toplamda

51.542 kişi olduğu resmi kayıtlarda belirtilmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı,2023). Özellikle, 1988-1991 yılları arasında Irak’tan Türkiye’ye gerçekleşen kitlesel göç hareketlerini; İran-Irak savaşı nedeniyle yaşanan göçler, Körfez Savaşı sürecinde Irak ve Kuveyt’ten gerçekleşen geçici işçi tahliyesi kapsamındaki göçler ve 1991 yılı Nisan ayında yaşanan kitlesel göçler başlığı altında toplanabilir. Irak’ın kuzeyinde yaşanan ayaklanmalar neticesinde şehirlerde idareyi ele geçiren Kürtlere karşı Irak Ordusu sivilleri de kapsayan bastırma harekâtı gerçekleştirmiştir. Bu durumun sonucu olarak 2-11 Nisan 1991 tarihleri arasında 467.489 Irak vatandaşı, Türkiye’ye giriş yapmışlardır. Bu göç hareketini en önemli özelliği ise, çoğunluğu farklı dini ve etnik kökene sahip göçmenler (Türk ve Müslüman olmayan) Cumhuriyet tarihinde ilk kez Türkiye’ye sığınmıştır (Uslu, Ceylan, 2019).

Türkiye’den yurtdışına göçler kapsamında, özellikle Avrupa ülkelerine, 1980 Askeri darbesinden sonra oluşan siyasal ortam nedeniyle Türkiye’den siyasi sığınma talebiyle Avrupa’ya yaklaşık 350 bin kişinin gittiği bilinmektedir. 1980’li yılların sonu ve 1990’lı yılların başından itibaren Türkiye’den ayrılan her beş kişiden birinin siyasi sığınmacı olarak Avrupa’ya göç ettiği belirtilmektedir. Bu siyasi sığınmaların temel gerekçesi ise 1980 Askeri darbesinin oluşturduğu siyasi baskılar olarak kabul edilmektedir (Polat, 2021).

3.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Türkiye’nin Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında, 1988-1989 yıllarında Irak ve Bulgaristan Türkiye’ye yapılan çok ciddi göç hareketleri olmasına rağmen bu hususa ilişkin herhangi değerlendirme yapılmadığı gibi, bu göç hareketlerine ilişkin bir politikadan da bahsedilmemiştir. Çoğunluğunu Türk ve Müslüman olmayan göçmenlerin oluşturduğu ve ciddi bir göçmen akınının olmasına rağmen bu duruma yönelik bir projeksiyon çizilmemesi bir tespit olarak belirtilebilir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi içerisinde, Türkiye’ye son iskânlı göç hareketi olarak kabul edilen, 1992 tarihinde yürürlüğe giren “Ahıska Türklerinin Türkiye’ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun” ile gerçekleşmiştir. Yıkılan Sovyetler Birliği’ni oluşturan devletlerde dağınık olarak yaşayan Ahıska Türkleri, Türkiye’ye gelmek isteyen ve şartlar itibarıyla en zor durumda bulunanlara öncelik verilmek kaydıyla, “Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek yıllık sayıyı aşmamak, serbest veya iskânlı göçmen olarak kabul edilmesi kaydıyla” karar verilmiştir. Bu kanuna

dayanılarak çıkarılan “92/3606 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı” ile “1992 yılında 150, 1993 yılında ise 350 aile olmak üzere ilk planlamada 500 ailenin Türkiye’ye gelmesine karar verilmiştir (İnan, 2016). Bu mevzuat kapsamında ilk olarak 150 aile Ahıska Türkü Türkiye’ye göç etmiş ve bu aileler Iğdır’a yerleştirilmiştir. Bu ilk planlı iskân haricinde Türkiye’ye gelen diğer Ahıska Türkleri kendi imkânlarıyla “Bursa, İstanbul, Ankara, Kocaeli, İzmir ve Antalya gibi” şehirlere yerleşmişlerdir (Yılmaz ve Mustafa, 2014).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Bosna da yaşanan soykırım nedeniyle Osmanlı bakiyesi Müslüman Boşnakların Türkiye’ye göçlerine ilişkin olarak 1992-1998 yılları arasında 20 bin Boşnak göçmen Bosna Hersek’ten Türkiye’ye göç etmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023). Uygulanan göç politikalarının yönetilmesi, özellikle de 2510 sayılı İskân Kanunu hükümlerinin günün ihtiyaçlarını karşılayacak, yeni koşullara uygun, kitlesel göçleri de kapsayacak bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Bu nedenle Bulgaristan’dan gelen göçmenler ve Ahıska Türkleri için iskân kanunu dışında yeni kanunlar çıkarılarak sorun çözülmeye çalışılmıştır (Doğanay, 1996). Bu göçmen hareketlerinin tek başına İskân Kanunu üzerinden oluşturulan göç politikalarıyla yönetilmeyeceğine ilişkin önemli bir hukuki metinlerdir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi içerisinde, göç politikası kapsamında hazırlanan hukuki düzenlemelerden birisi, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ile Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 tarihli Protokol gereğince 1994 tarihinde çıkarılan yönetmeliktir. Bu hukuki düzenleme “Türkiye’ye iltica 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” tir. Bu düzenleme, iç hukukta henüz düzenlenmemiş olan iltica ve sığınmaya ilişkin hususları düzenlemek suretiyle oluşan iç hukuk boşluğunu gidermiştir. Bu yönetmeliğin kapsam maddesi; “yasal veya yasal olmayan yollardan ülkemize gelerek münferiden iltica etmek isteyen veya başka ülkelere iltica etmek üzere izni talep eden yabancılar ile topluca iltica veya sığınma amacıyla sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılar ve olabilecek nüfus hareketlerine karşı alınacak tedbirleri, yapılacak işlemleri, müracaat, karar ve işbirliği yapacak makamlar ile bunların

görevlerini ve yabancıların tabi olacakları esasları” belirlemiştir (Yönetmelik m.2). Bu yönetmelik, Türkiye’nin Cenevre Sözleşmesi’ne koymuş olduğu “coğrafi kısıt” çekincesi nedeniyle Türkiye’ye gelen göçmenleri “mülteci ya da sığınmacı” statüsü dışında “geçici sığınmacı” olarak kabul etmiş ve bu karar doğrultusunda ülkeye kabullerini sağlamıştır (Polat, 2021).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında belirtilmemekle birlikte Türkiye’nin komşusu olan ülkelerde yaşanan iç karışıklıklar ve savaş, kitlesel göç hareketlerine neden olduğu için yapılan mevzuat düzenlemeleri ile göçmen sorunu çözmeye yönelik hukuki düzeltilmeler yapılmıştır.

3.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Türkiye’nin Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, gelişmiş ülkelerin önemli bir göç baskısı ile karşı karşıya olduğu, Avrupa devletlerinin göç akımını önlemek için tedbirler aldığını, Avrupa’da yaşayan Türk göçmenlerin de topluma entegrasyonu ile ırkçılık ve yabancı düşmanlığından kaynaklanan sorunlarla karşılaştıkları belirtilmiştir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının da ilk kez, Türkiye’nin son yıllarda yurt dışından sığınmacı ve kaçak işçiler dahil olmak üzere göçlere, maruz kaldığı ve “göç alan bir ülke” niteliği kazandığı ifade edilmiştir. Türkiye’ye gelen kişilerin “demografik, sosyal ve ekonomik” niteliklerine ilişkin istatistikî veri olmayışı, oluşturulacak iktisadi ve sosyal politikaları zorlaştırdığı belirtilmiştir. Ayrıca, Türkiye’nin genel olarak en çok Avrupa ülkelerine göç veren bir ülke olmasının sonucu olarak, yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının yaşadığı kültürel sorunlar, aynı bölgedeki konutlarda toplu yaşama ve Türkiye’deki yakınlarını ekonomik olarak destekleme zorunluluğu, yaşadığı ülke toplumunun dışında kalmalarına ve içine kapalı bir toplum oluşturmalarına neden olduğu değerlendirilmiştir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’nin sadece “göç veren değil göç alan bir ülke” konumuna gelmesi, yabancıların maaş ve ücret karşılığı çalıştırılmaları ve serbest olarak hizmet sunmaları ile ilgili var olan “mevzuatın dağınıklığı ve karmaşıklığı” nedeniyle işgücü piyasasında oluşan güncel ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Özellikle, yabancı uyruklu kişilere verilen çalışma izinlerinin farklı kurum ve kuruluşlarca verilmesinin iş piyasasının “izlenmesi, denetlenmesi ve hizmetin etkin yürütülmesini” engellediği ifade

edilmiştir. Bu kapsamda, yabancıların Türkiye’de çalışmaları ile ilgili meri mevzuat hükümleri, değişen ülke ve dünya koşulları kapsamında yeniden düzenleneceği; mevzuat hükümlerdeki dağınıklığın giderileceği belirtilmiştir. Son olarak, Türkiye’deki göçmen politika ve uygulamalarının sistematik bir biçimde ele alınması gerektiği, kırsal alandaki yerleşimin düzenlenmesi ve yurtdışından gelen göçmenlerin iskanı amacıyla, değişen koşullara uygun olarak 2510 sayılı İskân Kanunu yeniden ele alınarak düzenleneceği ifade edilmiştir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995).

Bu kalınma planı süresi içerisinde özellikle 1999 yılında Kosova’da meydana gelen karışıklıklar neticesinde Kosova’dan Türkiye’ye 17.746 kişi göç etmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında özellikle Türkiye’nin göç alan ülke konumuna geldiğinin açıkça belirtilmesi 1991’deki Irak’tan Türkiye’ye yaşanan kitlesel göç hareketleri ile 1992 yılında Ahıska Türklerinin iskanına ilişkin olayların etkisini kabul etmek gerekir. Türkiye’nin, kalkınma planında göç alan ülke olarak kabulü, göç hareketlerinin yönetiminde mevzuat eksikliği ve dağınıklığı, dünyadaki değişen koşullarla birlikte göç yönetimi için sistemli bir yapılanmaya gidilmesi sonucunu çıkarmak mümkündür.

3.8. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Yedinci kalkınma planında göç alan ülke olarak tanımlanan ve bu kabulün sonucu olarak göçmenlere ilişkin bazı mevzuat düzenlemesi yapılması gerektiğine ilişkin tespit bu kalkınma planında belirtilmiştir. Türkiye’ye yurt dışarıdan gelen göçmenlere ilişkin, veri kayıt sisteminin oluşturulamamış olması, söz konusu göçmenlerin sosyo-ekonomik ve demografik tespitlerin yapılamadığı ve ayrıca göçmenlerin takibini zorlaştırdığı bu nedenle tedbir alınması gerektiği ifade edilmiştir. Göçmenlerin tespiti ve takibini sağlayacak etkin bir veri kayıt sisteminin geliştirilmesi planlanmıştır. Ayrıca yedinci beş yıllık kalkınma planında belirtilen, yabancıların Türkiye’de çalışmasına ilişkin “mevzuatın dağınıklıktan kurtarılması” ve “değişen koşullara göre yeniden düzenlenmesi” gerektiğine ilişkin planlamanın gerçekleştirilemediği, bu nedenle yabancıların çalışmasına ilişkin usul ve esaslara ilişkin kuralların düzenleneceği belirtilmiştir. Özellikle, yabancı kaçak işçi istihdamındaki artışın sonucu olarak, işçilerin sosyal güvenlik konusunda işveren

ile pazarlık gücünün azaldığı ve kayıt dışı istihdamın artmasına sebep olduğu belirtilmek suretiyle yabancı kaçak işçi sorununa vurgu yapılmıştır. Bu hususlara ek olarak, yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının bakış açısının sadece göçmen işgücü kapsamında değil daha geniş bir yaklaşımla ele alınması gerektiği ifade edilmiştir (Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000).

Sekizinci kalkınma Planı dönemi içerisinde, yabancılara ilişkin yapılan hukuki düzenlemelerden birisi “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun” dur. Düzenli göç hususuna ilişkin olarak “yabancıların Türkiye’deki çalışmalarını izne bağlamak ve bu yabancılara verilecek çalışma izinleri ile ilgili esasları belirlemek” amacıyla yapılan bu düzenleme kalkınma planında da belirtilen bu hususun hayata geçirilmesi açısından önemlidir. Göç politikaları kapsamında önemli bir iç hukuk düzenlemesi yapılmıştır. Ayrıca, 2005 yılında “İltica ve Göç Alanındaki Türkiye Ulusal Eylem Planı” hazırlanmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından 25 Mart 2005 tarihinde Bakanlar Kuruluna sunularak kabul edilen “İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı” nın amacı, “Türkiye’nin AB’ne katılım müzakereleri sürecinde Türk İltica, Göçmen ve Yabancılar Mevzuatının ve Sisteminin AB müktesebatı ve sistemleri ile uyumlu hale getirilmesi olarak belirlenmiştir. Türkiye’nin iltica ve göç mevzuatı ve sisteminin AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi için, uyumlaştırma sürecinde yürürlüğe konması gereken yasal düzenlemeleri, idari yapılanma ve fiziki altyapının tamamlanması için gereken yatırımları ve alınması gereken tedbirleri ve önlemleri kapsadığı” belirtilmiştir (İltica ve Göç Alanındaki Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2005) Bu eylem planı Türkiye’nin, göç ve sığınma konularında orta ve uzun vadede gerçekleştirmesi planlanan hedefleri 2012 yılına kadar tamamlamayı öngörmüştür (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009). Göç politikaları kapsamında hazırlanan eylem planı, AB’ye uyum süreci kapsamında iç hukukta yapılması gereken ve hedeflenen değişiklikleri, Türkiye’nin Avrupa Birliğine katılım müzakerelerinin yeniden hızlanmasının da bir sonucudur.

Yedinci kalkınma planında belirtilen ve değiştirilmesi gerektiği ifade edilen İskân Kanununa ilişkin düzenleme bu dönemde yeniden düzenlenerek hayata geçirilmiştir. Avrupa Birliği’ne (AB) katılım süreci kapsamında AB müktesebatına uyum kapsamında gündeme gelen “5543 sayılı İskân Kanunu” 26/09/2006 tarihinde TBMM’de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Güncel, çağın ve ülke

ihtiyaçlarını karşılayacak, detaylı ve ayrıca insan haklarını önceleyen bir dış göç yapılanması beklenen bu düzenleme 1934 tarihli İskân Kanunu ile aynı “ruhu” taşıdığı konusunda eleştirilmiştir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009).

3.9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007-2013

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında, “yoğun göç” ve kentleşmede yaşanan sorunlar neticesinde kültürel hayata katılımı sorunların arttığı tespiti yapılmıştır. “Yoğun göç” ve bunun ortaya çıkardığı çarpık kentleşmenin oluşturduğu “uyum sorunları” toplumsal bütünlüğü ve uyumu bozduğu gibi terör ve güvenlik sorunu oluşturacak ortamların doğmasına neden olmaktadır. Bu kapsamda, ulusal ve yerel düzeyde, yapılması gereken bazı tedbirlere değinilmiştir. Özellikle, toplumsal entegrasyonun sağlanması ve bireylerin aidiyet duygusunun geliştirilmesine yönelik önlemlerin alınması için yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılması ve Sivil Toplum Kuruluşları ile diyalogun artırılması ihtiyacı dile getirilmiştir.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında, “yasa dışı göç ve iltica hareketleri ile mücadele” konularında önemli mesafeler kaydedilmesine rağmen kalkınma planında belirtilen hedeflerinin gerçekleştirilmesinde geride kaldığı belirtilmiştir. Göç politikalarının hayata geçirilmesinde kurumsal bir yapılanmaya ihtiyaç duyulduğu ve bu nedenle yasadışı göç ve iltica ile etkili bir mücadele gerçekleştirmek amacıyla müstakil bir “Göç ve İltica Teşkilatı” kurulacağı belirtilmiştir. Buna ek olarak sınır boylarında geçici barınma ile geri gönderme merkezlerinin kurulması ile ilgili kanuni ve idari düzenlemelerin yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Türkiye’de çalışacak yabancıların çalışma izinleri ile ilgili tek yetkili kuruluş olduğu ve ayrıca çalışma usul ve esaslarının yeniden belirlendiğine vurgu yapılmıştır (Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2006)

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye, tarihinin en önemli ve ciddi göç dalgası ile karşı karşıya kalmıştır. 2010 yılında Ortadoğu ve Kuzey Afrika bölgesinde yaşanan ayaklanma hareketleri “Arap Baharı” olarak bilinen sürecin devamında 2011 yılında Suriye’deki Esat rejimine karşı başlayan ayaklanma Suriye’de de iç çatışmaya dönüşmüştür. Bu durumun sonucu olarak Suriye’de katliamdan kaçan milyonlarca Suriyeli Türkiye’ye akın etmiştir. İç

karışıklıkların başlamasından itibaren, Türkiye, Suriye ile var olan güçlü tarihi, kültürel ortaklık ve komşuluk ilişkileri kapsamında Suriye’den sığınma talebinde bulunanlara “açık kapı” politikası izlemiştir (Göç İdaresi Başkanlığı,2023). Bu açık kapı politikasının sonucu olarak Türkiye’ye 29 Nisan 2011’de gelmeye başlayan Suriyelilerin sayısı 2011 yılı sonunda 14.237 kişiye, 2012 yılı sonunda ise Suriyelilerin sayısı 224.655 kişiye ve 2013 yılı sonunda 1 milyon 519 bin kişiye yükselmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023). Bu sayıdaki göçmenin bir ülkenin tek başına ve kendi kaynakları ile yöneteceği bir durum değildir. Ayrıca bu dönemde Türkiye’nin Suriye kaynaklı maruz kaldığı yoğun göç dalgası, sivil toplum unsurlarını da göç yönetimine dahil etmiş ve yoğun göç dalgasının yanında gerek YUHK’un STK’lara yaptığı vurgu gerekse uluslararası fonlar Türkiye’de yeni tip “göç temelli STK’ların (MINGO-migration oriented NGO) doğmasına yol açmıştır (Çelik, 2023:211-212). Türkiye’nin yoğun göçmen nüfusuyla karşı karşıya kaldığı bu dönemde “Göç temelli STK’lar” göç politikalarının yapımı sürecine sınırlı olarak katılsalar da sahada etkili birer kamu politikası aktörü olarak yer almışlardır (Çelik ve Yücel Batmaz, 2023: 229).

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planının da belirtilen Göç ve İltica Teşkilatının kurulmasına yönelik mevzuat bu dönemde hayata geçirilmiştir. Bu doğrultuda “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” çıkarılmış, kanunun gerekçesinde “Uluslararası koruma dışında kalan yabancıların ülkeye girişini, ülkede kalışını, ülkeden çıkışını, vize ve ikamet izni işlemlerini, sınır dışı edilmelerini ve Türkiye’de bulundukları sürece sahip oldukları hak ve yükümlülüklerini düzenleyen 5682 sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, 1950 tarihli olduğu, güncel sorunlar ve gelişmeler karşısında yetersiz kaldığı” belirtilmiştir (TBMM S. Sayısı, 310, 2012) Bu kanun kapsamında “Göç İdaresi Genel Müdürlüğü” kurulmuş olup YUHK mülga 103 madde, “Göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye’ye giriş ve Türkiye’de kalışları, Türkiye’den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.” hükmüne haizdir. Böylece Türk idare teşkilatlanması kapsamında İçişleri Bakanlığına bağlı göç teşkilatı kurulmuştur. Bu hukuki düzenlemeyle göç

politikalarının oluşturulması ve uluslararası göçün yönetilmesinde müstakil bir teşkilatlanmaya gidilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte “15/07/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin” 158’inci maddesiyle Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yeniden düzenlenmiştir. 29/10/2021 tarihinde kararnamede yapılan değişiklik ile Göç İdaresi Başkanlığı olarak düzenlenmiştir.

Ayrıca kalkınma planında belirlenen geri gönderme merkezlerinin düzensiz göçle mücadele kapsamında açılacağı, sınırda barınma merkezlerinin kurulması gerektiğinin belirtilmesi Suriye’den devam eden kitlesel göçlere yönelik tedbirlerin alınmasına yöneliktir. 2011 yılından beridir devam eden yoğun göç dalgasının tolumda oluşturduğu uyum ve entegrasyona yönelik tedbirlerin alınması, gettolaşmanın önlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Yoğun göçün yönetilmesi kapsamında sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimlerin sürece katılması gerektiği bu plan kapsamında vurgulanmıştır.

3.10. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı- 2014-2018

Onuncu Beş Yıllık kalkınma Planında, “İç ve dış göçler nedeniyle, farklı kültür ve sosyal kesimlerin şehirlerde bir araya gelmesine, altyapı ihtiyacının artmasına, gelir eşitsizliklerine, güvenlik ve “sosyal uyum” sorunlarına yol açtığı, bu nedenle, şehirlerde sosyal ve mekânsal ayrışma riskini ortaya çıkardığı” ifade edilmiştir.

Bu Kalkınma planı kapsamında yapılan tespitlerde;

- “Uluslararası göç kapsamında, gelişmekte olan genç nüfuslu ülkelerin, yaşlı nüfuslu ülkelere işgücü açısından daha avantajlı konumda olması nedeniyle, gelişmiş ülkelerin genç veya nitelikli işgücü ihtiyacı bu ülkelere göçü artırabileceği,”
- “Nitelikli işgücüne olan talebin artması, işgücünün daha serbest hareket edebilmesi, işgücü, eğitim, eşitsizlik gibi nedenlerle insan hareketlerinin dünya genelinde daha fazla olmasının beklendiği,”
- “İç ve dış göçe ilişkin verilerin güncel olarak takip edilmesine imkân sağlayacak altyapının geliştirilmesi gerektiği,”

- “Ülkemizin özellikle “göç alan ve veren ülke” konumunu nedeniyle, göç alanında güvenilir bir veri sisteminin oluşturulması, göç ve uluslararası koruma alanında hukuki ve kurumsal düzenleme eksikliklerinin tamamlanması, uluslararası korumadan faydalananlar için sağlık, barınma ve eğitim sorunlarının giderilmesi gerektiği,”

- “Ülke ekonomisini destekleyecek etkin bir göç yönetiminin oluşturulmasının temel amaç olarak belirlenmesi,”

- “Ülkemize yurtdışından gelen göçmen, uluslararası korumaya muhtaç olanlar, kaçak işçiler ve transit geçiş yapanlara ilişkin etkin bir “izleme ve takip sistemi” oluşturulması ve uluslararası koruma statüsü tanınan kişilerin ülkeye uyumu konusunda çalışmaların yapılması gerektiği” belirtilmiştir.

Yoğun göç alan şehirlerde “sosyal uyum” kapsamında, eğitim faaliyetleri ve mesleki becerilerin geliştirilmesi ile toplumsal faaliyetlere ve işgücü piyasalarına katılımın kolaylaştırılması gerektiği özellikle yoğun göç almış, fiziksel yaşam alanlarının kalitesinin düşük olduğu, işsizlik, eğitim ve yoksulluk sorunlarının yoğun olduğu bölgelerin belirlenerek detaylı analizlerin yapılması gerektiği belirtilmiştir (Onuncu Beş Yıllık kalkınma Planı, 2013).

Sivil göç yönetimi kapsamında uyum konusu ilk kez 6458 YUKK kapsamında iç hukukumıza girmiştir. Onuncu Beş Yıllık kalkınma Planında belirtilen sosyal uyum kapsamında “Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018-2023) 20 Şubat 2018 tarihinde Göç Kurulunda kabul edilmiştir. Bu eylem planının misyonu; “Ülkemizin tarihsel birikimi ile ulusal ve uluslararası mevzuat çerçevesinde göçmenlerin tüm iş ve işlemlerini bütüncül bir insan hakları yaklaşımı temelinde toplumsal uyumu tesis edecek şekilde düzenlemek ve kurumlar arası koordinasyonu sağlamak” olarak belirtilmiştir. Vizyon olarak ise; “İnsan odaklı, şeffaf ve hak temelli göç yönetimi doğrultusunda toplumsal uyumun varlığını sürdürmek” olduğu ifade edilmiştir. Stratejik öncelik kapsamında; toplumsal uyum, bilgilendirme ve uyum, eğitim, sağlık, işgücü piyasası, sosyal destek ve uyum olmak üzere 6 stratejik öncelik belirlenmiştir (Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı, 2018).

Onuncu Beş Yıllık kalkınma Planına bakıldığında, göçün ortaya çıkardığı sosyal sorunları ya da oluşabilecek kırılmaları önlemeye yönelik uyum faaliyetlerinin

önemine değinilmiştir. Özellikle bu kalkınma planında göç politikaları kapsamında daha detaylı tespitler yapıldığı, sosyal uyum, veri takibi, izleme, göçün ekonomik etkilerine ve işgücüne yansımalarına, uluslararası korunma alanındaki eksikliklerin giderilmesine ilişkin hususlara değinilmiştir.

Onuncu Beş Yıllık kalkınma Planı süresi içerisinde, Suriye’den Türkiye’ye göç akını artarak devam etmiştir. 2014 yılında 2,5 milyon kişiye ulaşan Suriyeli sayısı, 2015 yılında ise 2,8 milyon kişiye, 2016 yılı sonunda 3,4 milyon kişiye, 2017 yılı sonunda 3,6 milyon kişiye kadar yükselmiş, 2018 yılı sonunda ise 3,5 milyona düşmüştür (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023). Rakamlardan da anlaşıldığı üzere 3,6 milyona varan bir göç hareketi gerçekleşmiştir. Bu kadar büyük göç hareketini yönetmek için daha sistemli veriye dayalı bir yapının oluşturmanın zorunlu olduğu kalkınma planında da vurgulanmıştır.

3.11. On birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023)

On birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, artan uluslararası göçün jeopolitik gerginlikler ile birlikte yabancı karşıtlığını beslediği, Brexit, aşırı ya da radikal sağ siyasetin yükselmesiyle birlikte oluşan ve yabancı düşmanlığı sonrasında ortaya çıkan “değerler krizi”, “transatlantik ilişkilerde yaşanan zayıflama” artan düzensiz göç, güvenlik konuları olmak üzere bazı kavramların yeniden ele alınması gerektiği belirtilmiştir.

Bu kalkınma planı kapsamında;

- “Uluslararası göçün hızlı nüfus artışı gösteren az gelişmiş ülkelerden hızlı büyüyen ekonomilere yönelmesinin beklendiği,”
- “Göç olgusu, emek arzının önemli bir unsuru haline geldiği, artan göçle beraber göç alan veren ve transit ülke ayrımlarının belirsizleştiği,”
- “Düşük nitelikli işlerde kontrolsüz göçmen yoğunlaşması, iş koşullarının kötüleşmesine ve yerleşik nüfusta tepkiye neden olduğu ayrıca, göçle gelen nüfusun kentle uyumunun sağlanamaması, yaygın işsizliğe ve yoksulluğa neden olabildiği, bunun ise sosyal kesimler arasında gerilime, aidiyet ve güven duygusunun zedelenmesine, suç oranlarının yükselmesine, sosyal gruplar bazında mekânsal ayrışmalara sebep olduğu,”

- “Çevre ülkelerdeki istikrarsızlıklara bağlı olarak dış göçün artması ve belirli kentlerde yoğunlaşması, nüfus dağılımı ve göçle gelen nüfusun kentsel yaşama entegrasyonuna ilişkin etkili politikaları gerekli kıldığı” belirtilmiştir.

Türkiye’de “uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki nüfusa sağlanan insani ve acil yardım desteği sonrasında eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinden yararlanma imkânı sunulduğu, bu çerçevede, 29 ilde toplam 180 göçmen sağlığı merkezi kurulduğu, 2014- 2019 döneminde 5 milyonun üzerinde aşılama işlemi yapıldığı” belirtilmiştir. Ayrıca, “2018 yılı itibarıyla okul çağında bulunan geçici koruma altındakilerin % 61,7’sinin eğitime erişim sağladığı” ifade edilmiştir.

Alınması gereken önlemler kapsamında;

- “Göçmenlerin sosyal uyumunun sağlanması, göç yönetiminin kapasitesinin güçlendirilmesi, göç, afet ve acil durumlarda birey, aile ve topluma yönelik psiko-sosyal destek hizmetleri koordineli ve etkin bir şekilde sunulması ve hizmet sunum kapasitesi geliştirileceği” belirtilmiştir.

Bu kalkınma planında diğer planlardan farklı olarak dış göç başlığı oluşturulmuş ve “insan haklarına uyumlu, insan onuruna yakışır, güvenli, düzenli, veriye dayalı ve kontrol edilebilir” dış göç yönetiminin oluşturulması temel hedef olarak belirlenmiştir.

Bu kapsamda dış göç ile ilgili politika ve tedbirler tek tek belirlenmiştir;

- “Göç yönetiminin kurumsal yapısı güçlendirilmesi ve etkinliğinin artırılması,”

- “Göç Strateji Belgesinin çıkarılması,”

- “Ülkemizde bulunan yabancıların ekonomik ve sosyal yaşama entegre edilmesine yönelik göç yönetiminin kurumsal yapısının güçlendirilmesi,”

- “Göç alanında uluslararası yardımların yönetiminde planlama, uygulama ve takip için kurumlar arası iş birliğinin güçlendirilmesi, ulusal kuruluşların uluslararası fonlardan doğrudan faydalanması yönünde kapasite geliştirilmesi,”

- “Göç alanında güçlü ve kanıta dayalı politika oluşturulmasına yönelik bilimsel araştırmaların yapılabilmesini için üniversite ve araştırma kuruluşlarının çalışmalarının desteklenmesi,”
- “Düzensiz göçün engellenmesi ve göçün düzenli olarak gerçekleşmesi için uluslararası iş birliğinin geliştirilmesi,”
- “Gönüllü geri gönderme mekanizmaları yaygınlaştırılarak etkin bir şekilde uygulanması,”
- “Veriye dayalı politika ve hizmet sunumunun sağlanması için kurumlar arası koordinasyonun geliştirilmesi,”
- “Düzensiz göç kapsamında olan yabancıların etkin bir şekilde izlenmesi ve denetlenmesi,”
- “Göç alanında edinilen tecrübe yabancı dilde içerik üretimi, etkinlik düzenlenmesi, ulusal uzman değişimi gibi yollarla uluslararası platformlarda paylaşılması,”
- “Uluslararası koruma ve geçici koruma altındakilerin sosyal hayata uyumunun artırılması,”
- “Uluslararası koruma ve geçici koruma altındakilere yönelik bilgi eksikliği, olumsuz algı ve önyargıları gidermek amacıyla farkındalık çalışmalarının artırılması,”
- “Uluslararası koruma ve geçici koruma altındakilerin Türkçe dil becerileri geliştirilerek sosyal hayata uyumlarının artırılması,”
- “Uluslararası koruma ve geçici koruma altındaki öğrencilerin ortaokul ve liseye geçişlerinin artırılması, bu öğrenciler ilgi ve yeteneklerine göre mesleki ve teknik eğitime yönlendirilmesi,”
- “Yurt dışında yaşayan vatandaşlarımızın ülkemizle bağlarının güçlendirilmesi,”
- “Yurt dışındaki vatandaşlarımızın sorunlarının çözümüne yönelik faaliyetler ve hizmetlerin artırılması ve ülkemizle bağlarını güçlendirmeye yönelik programların oluşturulması,”

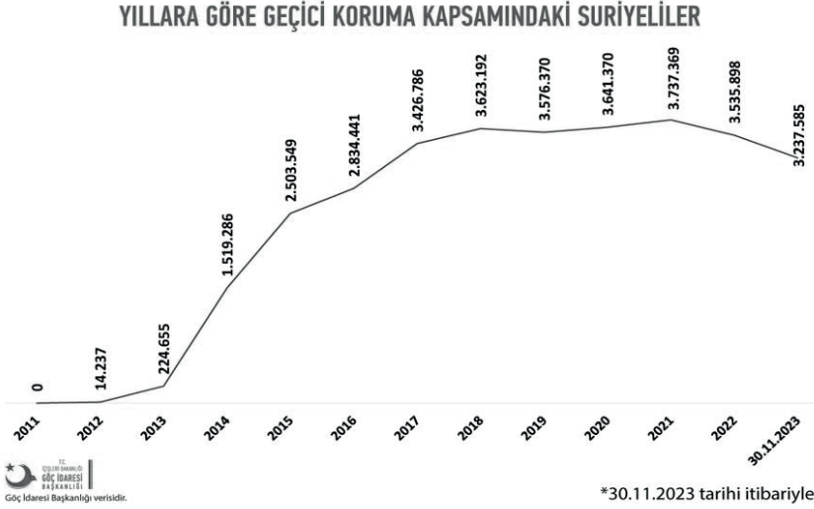
- “Yurt dışında yaşayan vatandaşlarımızın akademik, sosyal ve kültürel gelişimlerine destek olunması,”
- “Yurt dışında yaşayan çocuk ve gençlerimizin anadillerini öğrenmeleri ve kültürel değerlerimizi tanımlarının sağlanması.”

Yukarıda belirtilen politika ve tedbirlerin hayata geçirileceği kalkınma belirtilmiştir (On birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2019).

On birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, göç politikalarının oluşturulmasında çok kapsamlı tespitlerde bulunduğu gibi alınması gereken önlem ve gelecek projeksiyonu açısından yaptığı detaylı tespitlerinden dolayı kendinden önceki kalkınma planlarından farklılık arz eder. Hem uluslararası göçün gelecek dönemde nasıl şekilleneceği hem de ülkelerde göçün etkisi ile oluşan yabancı düşmanlığının toplumsal kırılmalara neden olabileceği belirtilmiş, özellikle de geleneksel göç konseptinin dışında güvenlik dahil yeni kavramsallaştırma ve tanımlama yapılması gerektiği belirtilmiştir. Belirtilen hususların sonucu olarak dünyadaki yeni konjonktür farklı bir paradigma gelişmesini gerekli kılmaktadır. Yoğunlaşan göç hareketleri nedeniyle göç alan, veren ve transit göç kavramlarının belirsizleştiği tespiti göç politikalarının kurgulanması açısından önemli bir değerlendirmedir. Göç politikalarının oluşturulmasında özellikle dış göç başlığı altında yapılan tespitlerden göç strateji belgesinin hazırlaması, göçün toplumsal algısını yönetme açısından da alınması gereken tedbirlere değinilmiştir. Göç yönetiminde kurumlar arası iş birliğinin artırılması veriye dayalı bir göç politikasının oluşturulmasının önemine vurgu yapılmıştır. Sonuç olarak geleneksel göç yönetiminin dışında daha kapsamlı, değişen paradigmalara uygun, toplumsal uyum süreçlerini de yönetecek veriye dayalı bir göç stratejisinin belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bu kalkınma planı dönemi içerisinde, geçici koruma kapsamında Türkiye’de bulunan Suriyelilerin Kasım 2023 sonu itibarıyla sayısı 3.237.585 kişidir.

Şekil 1: Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler



Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı, 2023

3.12. On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2024-2028

On ikinci Beş Yıllık Kalkınma planında, düzenli göç ile ilgili olarak gelişmiş ülkelerdeki nüfusun yaşlanmış olması ayrıca doğurganlığın azalması sonucunda “yüksek ve düşük nitelikli işgücü” ihtiyacına bağlı göç hareketliliğinin arttığı belirtilmiştir. Bu durumun sonucu olarak ülkeler düzenli göçü teşvik eden politikalarının yansımaları olarak nitelikli işçi göçü ile yatırımcı ve uluslararası öğrenci hareketlerini kolaylaştırma eğiliminde olduğu ifade edilmiştir.

Düzensiz göç kapsamında ise, “savaş, iklim değişikliği, bölgesel istikrarsızlık, gelir dağılımındaki bozulma ve daha iyi yaşam koşullarına erişme isteği gibi nedenlerle düzensiz göçün arttığı ve bu durumun ülkelerin iç siyasetini, ulusal güvenlik politikalarını, bölgesel ve devletlerarası ilişkileri giderek etkilediği” belirtilmiştir. Bu göç trafiğinin sonucu olarak, “göçmenlerin bulundukları ülkede hak ve aidiyet arayışları tartışmalara ve gerginliklere yol açtığı, göçün ülkelerin ulusal güvenlilerinin yanı sıra iktisadi, sosyal ve kültürel yapıya tehdit oluşturduğu algısı” artış göstermiştir. Ayrıca düzensiz göçle mücadele kapsamında “sınır kontrolleri ile sınır yönetimi ve güvenliği” daha da önemli hale gelmiştir.

Türkiye'nin coğrafi konum ile sosyoekonomik gelişmişlik seviyesi nedeniyle ciddi oranda düzensiz göçe maruz kaldığı, özellikle de 2015 yılından itibaren dünyada en fazla sığınmacı barındıran ülke olması nedeniyle bu kalkınma planı döneminde düzensiz göç ile mücadele kapsamında daha etkin bir göç yönetimine ilişkin yeni politika ve tedbirlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Bu değerlendirmelerden sonra, "Türkiye'nin göç hareketleri açısından kritik konumda olduğu bu nedenle karmaşık bir göç dinamiği olan ülkenin göç yönetiminin Göç İdaresi Başkanlığı altında yeniden yapılandırıldığı, kurumsal kapasitesinin güçlendirildiği, ayrıca koordinasyon ve uluslararası iş birliğinin artırılması, güvenilir ve kapsamlı veri üretimi ile politikaların kanıta dayalı geliştirilmesi çalışmalarının yürütüldüğü" ifade edilmiştir. Düzensiz göçle mücadele kapsamında geri gönderme merkezlerinin kurularak hayata geçirildiği, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki nüfusa yönelik insani ve acil yardım desteğinin yanında eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinden yararlanma imkânlarının sunulduğu belirtilmiştir.

Bölgesel ve ülkeler arası nüfus dengesizliklerinin işgücü arzını baskılayacağı belirtilmiş ayrıca "iklim değişikliği kaynaklı aşırı hava olayları ve doğal afetler ile jeopolitik gerginliklerin etkisiyle küresel ve bölgesel göç hareketleri hızlanabileceği" tespiti yapılmıştır.

Uluslararası Göçün, "kanıta dayalı, kamu ve özel kurumların farklı sektörlerini kapsayan bütüncül, özgün, değişen ihtiyaç ve şartlara göre yenilenebilen, etkin ve sürdürülebilir bir göç yönetimi ile düzensiz göçün önlenmesinin temel amaç olduğu" belirtilmiştir.

Bu kalkınma planı kapsamında;

- "Göç yönetimine ilişkin kurumsal kapasite güçlendirilmesi,"
- "Göç yönetiminde etkinliğin artırılması için kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, özel sektör ve STK'ların katılımıyla bir danışma kurulu oluşturulması,"
- "Göç yönetiminde veri ve bilgiye dayalı karar alma sürecini desteklemek üzere "menşe ülke" raporlamalarının düzenli yapılmasının sağlanması,"
- "Göçle ilgili detaylı istatistikler kamuoyuyla düzenli olarak paylaşılması,"

- “Göç yönetimi alanında çalışanların gereken bilgi ve tecrübeye ulaşması için eğitim ve uygulama programlarının geliştirilmesi,”
- “Vize ve ikamet uygulamaları düzenli göçü sağlıklı yönetmek, düzensiz göçü önlemek üzere planlı, öngörülü ve etkin olarak yürütülmesi,”
- “Türkiye’de bulunan yabancıların sosyal, ekonomik ve kültürel hayata uyumlarının desteklenmesi,”
- “Göçmenlerin sosyal ve kültürel hayata uyumlarını sağlamak üzere Türkçe dil eğitimi gibi yaygın eğitim programlarının düzenlenmesi, iletişim ve bilinçlendirme faaliyetleri yürütülmesi,”
- “Düzensiz göçle etkin mücadele edilecek ve yabancıların gönüllü geri dönüşleri sağlanması,”
- “Bireysel ve kitlesel düzensiz göç hareketliliklerini en aza indirmek üzere kaynak ve transit ülkelerle kalkınma, hukuk, diplomasi ve güvenlik alanlarında iş birliklerinin artırılması, buna ilişkin programlar ön alıcı bir biçimde uygulanması,”
- “Düzensiz göçle mücadelede kaynak ülkelerde ve sınırlarımızda önleyici uygulamaların artırılması,”
- “Sınır dışı etme işlemleri etkin bir şekilde gerçekleştirilmeye devam edileceği,”
- “Gönüllü, güvenli ve onurlu geri gönderme mekanizmalarının yaygınlaştırılması,”
- “Göçün etkin yönetimi kapsamında kaynak ülkelerde istihdam oluşturmaya yönelik kalkınma iş birliği programlarının geliştirileceği” belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen politikalar ile yasadışı göçle mücadelede etkinliğin artacağı belirtilmiştir. Ayrıca düzensiz göçle mücadele kapsamında “adil yük paylaşımı ve gönüllü geri dönüşlerin teşviki gibi konuların başta BM olmak üzere ilgili uluslararası kuruluşların gündeminde tutulması ile yapıcı çözüm önerileri ve ortak projeler geliştirilmesine dönük çabaların devam etmesi” gerektiği ifade edilmiştir.

On ikinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, düzensiz göçlerin küresel iklim değişikliğinin sonucunda aşırı hava olayları ve doğal afetlerin etkisiyle küresel ve bölgesel göç hareketleri hızlanabileceği belirtilmiştir. İlk defa iklim değişikliği ve doğal afetleri ile oluşabilecek bir göç dalgasına vurgu yapılmış olması göç politikalarının belirlenmesinde yeni bir paradigma olarak kabul edilebilir. Ayrıca düzensiz göçle mücadele kapsamında sınır yönetimi ve güvenliği ile ilgili tedbirlerin artırılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu kalkınma planı ile bütüncül bir göç politikası yürütülmesi için kamu kurumları, üniversite, özel sektör ve STK'lardan oluşan "Göç Danışma Kurulu'nun oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Göç politikalarının oluşturulmasında karar vericilere yol göstermesi açısından "menşe ülke" raporlamalarının yapılması gerektiği hususuna ek olarak göç politikaları kapsamında ilk defa göçün Türkiye içerisinde alınan tedbirlerin dışında menşe ve transit ülkelere yönelik tedbirlerin alınması gerektiği vurgusu yapılmıştır. Bu kapsamda, bireysel ve kitlesel düzensiz göçün azaltılması için kaynak ve transit ülkelerle kalkınma, hukuk, diplomasi ve güvenlik alanlarında iş birliği ve ön alıcı programların uygulanması gerektiği ifade edilmiştir.

SONUÇ

Cumhuriyetimizin kuruluş tarihinden yüzüncü yılını tamamladığımız bugüne kadar göç ve göç politikalarını tarihsel süreç içerisinde nasıl verildiği bu makale kapsamında incelendi. Cumhuriyet'in kuruluş döneminde daha çok ulus devlet inşasının sonucu olarak Osmanlı bakiyesi topraklarda yaşayan Türklerin mübadele kapsamında Türkiye'ye getirilmesi temelli bir politika belirlenmiştir. Bu erken dönemdeki kitlesel göç hareketleri üzerinden bir göç politikası uygulanmıştır. 1960 yılına kadar ki süreçte İskân kanunu kapsamında Türk kökenli yurttaşların ülkeye kabulü ve iskanı sağlanmıştır. 1961 de kabul edilen Cenevre anlaşması ile birlikte göç olgusu daha uluslara arası bir perspektif üzerinden değerlendirilse de ulusal bakış açısı devam ettirilmiştir. 1960'lı yıllarla başlayan Türkiye'nin planlı kalkınma hedefi doğrultusunda bugüne kadar yayımlanan 12 kalkınma planında göç politikalarında özellikle 7'inci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte daha kapsamlı değerlendirme ile yönetilebilir bir göç politikasına geçiş sağlanması ve kurumsal yapının oluşturulması öncelenmiştir. Türkiye'nin jeopolitik konumu ve komşu ülkelerdeki istikrarsızlık ve güvenlik sorunları göç hareketlerinde hem kaynak hem de transit ülke konumuna getirmiştir. 2011 yılında başlayan ve açık kapı politikasının sonucu olarak 3,6 milyona kadar ulaşan geçici koruma kapsamında

olan Suriyelilerin Türkiye'ye kitlesel göçü ve Suriye'deki iç karışıklığın uzun süredir devam etmesinin sonucu olarak göç ve göçmen meseleleri ülke gündeminde genişçe yer almıştır. Düzenli ve düzensiz göç kapsamında son 10 yılda hazırlanan mevzuatlar ve sivil göç idaresinin kurulması göç ve göçmen meselelerine verilen önemin göstergelerindendir. Son üç kalkınma planında da özellikle uluslararası göç kapsamında yapılan değerlendirmeler gelecek dönemde de artarak devam edecek göçlere tedbir niteliğinde önemli hedefleri barındırmaktadır. Bu hedeflerin tedrici olarak hayata geçirildiği görülmektedir. Özellikle sosyal uyum kapsamında Türkiye'de bulunan yabacılara yönelik planlamaların yapılması toplumsal dokunun korunması kapsamında önem arz etmektedir. Göç ve göçmen politikaları çok kapsamlı ve taraflı bir konu olduğu için yerel politikaların yanı sıra uluslararası iş birliklerini gerektiren küresel bir olgudur. Bu durumun bir sonucu olarak ulusal politikalar ile oluşan sorunları çözmeye çalışmak yeterli olmayacağı On İkinci Kalkınma Planında da belirtilmiştir. Bu kalkınma planında göç sorununa sadece ulusal bir bakış değil uluslararası ortaklıklara göçün kaynak ülkesinde tedbirler almaya kadar kapsamlı hedefler konulmuştur. Sonuç olarak kanıta dayalı, kamu ve özel kurumların farklı sektörlerini kapsayan bütüncül, özgün, değişen ihtiyaç ve şartlara uyarlanabilen, etkin ve sürdürülebilir bir göç yönetimi Türkiye'nin göç politikalarındaki temel çıkış noktası olacaktır.

KAYNAKÇA

Aslan, Z. (2022). 19. Yüzyıldan Günümüze Türkiye'ye Yapılan Göçler, Göçmenlik ve Sosyal Uyum.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994, DPT

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989, DPT

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)

Bratram, D., Poros, M. V., & Monforte, P. (2017). *Göç meselesinde temel kavramlar*. Hece Yayınları ve Dergileri

Çelik F. (2023). *Türkiye’de Göç Yönetiminde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Çelik, F. ve Yücel Batmaz, N. (2023). Türkiye’de Göç Yönetiminde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü. *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(29), 218-230.

Doğanay, F. (1996). Türkiye’ye göçmen olarak gelenlerin yerleşimi. *Ankara, DPT, YBM*.

Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 TBMM Kararı Resmî Gazete Sayı: 26215

Dördüncü Kalkınma Planı, 1979-1983 DPT

Erdoğan, M. M. (2020). Suriyeliler barometresi 2019: Suriyelilerle uyum içinde yaşamın çerçevesi. Ankara: Orion Kitabevi.

Erdoğan, M. (2020) Onuncu Yılında Türkiye’deki Suriyeliler <https://www.uikpanorama.com/blog/2020/04/29/onuncu-yilinda-turkiyedeki-suriyeliler/#:~:text=T%C3%BCrkiye’ye%2029%20Nisan%202011,ise%202%2C5%20milyona%20ula%C5%9Ft%C4%B1>.

Gelekçi, C. (2015). 1960 Sonrası Dönemde Türkiye’de Nüfus Yapısı Ve Bazı Temel Özellikleri Üzerine Tespitler. *Journal of Sociological Studies/Sosyoloji Konferansları*, (52).

Haydar, E. (2018). Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye’de Yaşanan Göçler ve Etkileri. *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2018(1), 16-27.

- İçduygu, A., Erder, S., & Gençkaya, Ö. 2009, Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları 1923 2023 Ulus devlet Oluşumundan Ulus ötesi Dönüşümlere, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, 1968-1972
- İltica ve Göç Alanındaki Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2005
- İnan, C. E. (2016). Türkiye'de göç politikaları: iskân kanunları üzerinden bir inceleme. *Göç Araştırmaları Dergisi*, (3), 10-33.
- İsa, U. S. L. U., & Ceylan, A. (2019). Türkiye Cumhuriyeti'ne yönelen kitlesel göç hareketleri ve kabul mekanizmasındaki yaklaşımlara ilişkin bir inceleme: 1989 Bulgaristan, 1991 Irak ve 2011 Suriye göçleri. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, (36), 199-221.
- İOM Göç Terimler Sözlüğü, 2009
- Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Kalkınma Bakanlığı (2013)
- On birinci Kalkınma Planı 2019-2023 Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019)
- On İkinci Kalkınma Planı 2024-2028 Resmî Gazete Sayı, 30840 (Mükerrer)
- Polat, Y. (2021). Türkiye'nin uluslararası göç politikasına tarihsel bir bakış. *Journal of Awareness*, 6(2), 145-160.
- Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesine Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı BM Protokolü 2000
- Yilmaz, A., & Mustafa, R. (2014). 1992 Sonrası Türkiye'ye Göçen Ahıska Türklerinin Göç, İskân Ve Uyum Sorunlarına İlişkin Bir Araştırma, Bursa Örneği. *Studies of The Ottoman Domain (Osmanlı Hakimiyet Sahası Çalışmaları)*, 4(6), 1-19.
- 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
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı" ile gerekçesi (2012) TBMM S. Sayısı 310

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). International Migration Policies: Data Booklet (ST/ESA/ SER.A/395

Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018-2023) Göç İdaresi Başkanlığı

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001 – 2005 DPT

Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000, DPT

Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Baş Yıllık Plan, DPT, 1973-1977

1967 Protokolü ile değişik Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi,

www.tdk.gov.tr

www.goc.gov.tr



Araştırma Makalesi / Research Article**GÖÇ VE DİJİTAL DÖNÜŞÜM: TÜRKİYE'DEKİ DİJİTAL TEKNOLOJİLERİN GÖÇ AÇISINDAN İNCELENMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ HAKKINDA BİR DEĞERLENDİRME**Mustafa KARATAŞ¹**Öz**

Teknolojinin ilerlemesiyle birlikte dijitalleşme, toplumsal yaşamın her alanına yaygınlaşarak haberleşmeden ulaşıma, sağlıktan eğitime kadar birçok alana etki etmiştir. Yapılan çalışmada ise, dijitalleşmenin göç ve göç yönetişimi odağında kullanım alanlarına odaklanılmıştır. Göç ve dijitalleşme arasındaki bağlantının ortaya çıkartılması amaçlanan bu çalışmada, ülkemizde ve diğer ülkelerde göçe yönelik geliştirilen dijital teknolojiler tespit edilmiş, etki alanları incelenmiş ve uygulamaların geliştirilmesi için önerilerde bulunulmuştur. Çalışmada göç ve dijitalleşme ilişkisini anlamak amacıyla derleme yöntemi kullanılmış, geliştirilen dijital teknolojiler odağında, Google Scholar veri tabanında literatür taramaları yapılmıştır. Tespit edilen bulgular çalışma konusu kapsamında incelenerek yorumlanmış ve elde edilen sonuçlar sentezlenerek çalışma içerisinde sunulmuştur. Çalışmanın sonucunda, göç ve dijitalleşme arasındaki çoklu bağlantı ortaya çıkartılmış olup entegrasyon, erişim, bilgi aktarımı/paylaşımı, otomatik karar verme ve güvenlik-kontrol alanlarında gerçekleştirilen dijital teknolojilerin göç yönetişimine çeşitli desteklerde bulunduğu anlaşılmıştır. Aynı zamanda Türkiye'nin, başta T.C. İçişleri Bakanlığı, Göç İdaresi Başkanlığına (GİB) geliştirilen dijital teknolojiler olmak üzere, geliştirdiği teknolojilerle hizmetlere ve doğru bilgiye erişimi kolaylaştırıcı, iş ve işlemlerin süresini kısaltıcı, birimler arası veri paylaşımını hızlandırıcı, alınan kararlardaki hata oranını azaltıcı ve sınır güvenliğini güçlendirici etkiler yaratarak göç yönetişimini güçlendirdiği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Göç, Teknoloji, Dijitalleşme, Dijital İnovasyon, Göç Yönetişimi

¹ Doç. Dr., Kütahya Sağlık Bilimleri Üniversitesi, mustafakaratas83@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0998-2552

MIGRATION AND DIGITAL TRANSFORMATION: AN EVALUATION OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN TÜRKİYE FROM A MIGRATION PERSPECTIVE

ABSTRACT

With the advancement of technology, digitalization has spread to all areas of social life, affecting many areas from communication to transportation, health to education. This study focuses on the areas of use of digitalization in the focus of migration and migration governance. In this study, which aims to reveal the link between migration and digitalization, digital technologies developed for migration in our country and other countries have been identified, their impact areas have been examined and suggestions have been made for the development of applications. In the study, the review method was used to understand the relationship between migration and digitalization, and literature searches were made in the Google Scholar database with a focus on digital technologies developed. The findings were analyzed and interpreted within the scope of the study topic and the results obtained were synthesized and presented in the study. As a result of the study, the multiple links between migration and digitalization were revealed and it was understood that digital technologies in the fields of integration, access, information transfer/sharing, automated decision-making and security-control provide various supports to migration governance. At the same time, Türkiye's digital technologies, particularly those developed by the Türkiye Ministry of Interior, Directorate of Migration Management (DGMM), facilitate access to services and accurate information, shorten the duration of work and transactions, accelerate data sharing between units, and reduce errors in decisions.

Keywords: Migration, Technology, Digitalization, Digital Innovation, Migration Governance

GİRİŞ

Tarih boyunca ülkelerin ve toplumsal yapıların oluşumunda insan hareketliliklerinin önemli bir rolü bulunmuştur. Farklı bölgeler arasında, çeşitli itici ve çekici nedenlerden kaynaklı, kalıcı veya geçici olarak gerçekleşen insan hareketlilikleri ise, “göç” olarak adlandırılmaktadır (Çiçekçi, 2009; Ekici ve Tuncel, 2015). Göç eden kişinin irade durumu, seçtiği bölge ve tercih ettiği yöntem; göç hareketliliğinin türünü oluşturmaktadır. Kişinin, kendi iradesi ile göç etmesi gönüllü göç, kendi rızası dışındaki nedenlerden kaynaklı bulunduğu bölgeyi terk etmek zorunda kalmasıysa zorunlu göç olarak adlandırılmaktadır. Öte yandan kişinin, göç ederken menşe ülke sınırları içerisinde bir bölgeyi tercih etmesi iç göç, menşe ülke sınırları dışındaki bir bölgeyi tercih etmesiysa dış göç olarak isimlendirilmektedir. Ayrıca dış göç hareketliliğinde bulunan kişinin, hedef ülkeye girerken, ülkenin prosedür ve kurallarına uygun hareket etmesi düzenli göç, hedef ülkenin prosedürlerine ve kurallarına uygun hareket etmemesi durumu ise düzensiz göç olarak nitelendirilmektedir (Şemşit, 2018).

Uluslararası göçler her zaman devletlerin istekleri doğrultusunda düzenli bir şekilde gerçekleşmeyip, bazı durumlar karşısında (savaş, hastalık, kıtlık vb.) düzensiz veya kitleler halinde gerçekleşebilmektedir (Başçıllar ve diğerleri, 2022b). Bu durum, ilgili ülke içerisindeki bilgi aktarımını, toplum ve yabancılar arasındaki entegrasyonu ve göçün yönetişimini olumsuz etkileyebilmektedir (Arango, 2000). Göç yönetimi, geleneksel olarak devlet tarafından yürütülen, göçü sınırlamayı ve kontrol etmeyi amaçlayan bir yaklaşımdır. Göç yönetişimi ise, çok taraflı ve katılımcı bir yaklaşımla göçle ilgili sorunlara çözüm üretmek ve göçten maksimum fayda sağlamak amacıyla gerçekleştirilen bir yönetim anlayışıdır. Aynı zamanda göç yönetişimi, göç yönetiminin aksine göç sürecine katılan tüm aktörleri dikkate almayı savunan bir yaklaşımdır (Betts, 2011).

Türkiye başta olmak üzere göçmenler için hedef veya transit konumunda olan ülkeler, sınırlarına gelen düzensiz göçmenlerin sınırlardan geçmesini engellemek, düzenli göçleri kontrol altına almak ve göçün toplumsal yansımalarını daha iyi yönetebilmek için göç politika ve uygulamaları geliştirmiştir (Gençler, 2004; Kirişçi, 2007). Geçmişte göç politikaları ve uygulamaları gelişmiş olmayan yöntemlerle yürütülüyorken, günümüzde çağın gereksinimi olan teknolojik gelişmelere ve dijital uygulamalara da yer verilmeye başlanmıştır. Bu gelişmelere,

teknolojinin sağladığı hız ve kolaylıklar ile birlikte dijitalleşmenin toplumsal ve bireysel birçok alanda benimsenmesi öncülük etmiştir. Böylelikle göç politikalarının ve uygulamalarının iyileştirilmesinde dijital yeniliklere yer vermeye başlanmış, göçle ilgili iş ve işlemlerin hızlı, güvenilir ve yenilikçi standartlarla gerçekleştirilmesi için teknolojik alt yapı oluşturulmasına hız verilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

Yapılan bu çalışmanın amacı, 2000’li yıllar sonrası yaşanan dijitalleşmenin ülkemizin ve diğer ülkelerin göç politikalarına ve uygulamalarına yansımaları, dijital teknolojilerin göç ve göçmen odağında incelenmesi ve geliştirilmesi için önerilerde bulunulmasıdır. Bu kapsamda yapılan çalışmada internet tabanlı literatür taramasıyla şu sorulara cevap aranmıştır:

i. Dijitalleşmenin ve dijital dönüşümün göç uygulamalarına ve politikalarına yansımaları nelerdir?

ii. 2000’li yıllar sonrasında göç boyutunda geliştirilen dijital teknolojiler, göç politikalarını ve yabancıları nasıl etkilemektedir?

iii. Türkiye’nin göç alanına ilişkin geliştirdiği ve kullandığı dijital teknolojiler nelerdir? Bu uygulamaların yabancılara etkileri nelerdir?

iv. Dijital teknolojilerin geliştirilmesinde dikkat edilmesi gereken noktalar nelerdir?

Dijitalleşme kavramı en basit tanımı ile fiziki ortamda bulunan belgelerin (defter kayıtları vb.) dijital tabanlı bilgilere dönüştürülmesi eylemini ifade etmektedir (Brennen ve Kreiss, 2016). Bu durum aynı zamanda bilginin daha verimli, etkin ve hızlı bir şekilde kullanılmasına olanak sağlamaktadır (Parviainen ve diğerleri, 2017). Dijitalleşmenin gelişimi incelendiğinde, sürecin aşamalı ve kümülatif bir şekilde gerçekleştiği gözlenmektedir. Bu konuda atılan ilk adım 1943-58 yılları arasında Vakum Tüplü Bilgisayarların kullanılmaya başlanmasıdır. Ardından 1960’lı yıllarda imalat robotlarının sanayide yer alması, 1970’li yıllarda Mikro Çipli Bilgisayarların geliştirilmesi, 1980’li yıllarda CD teknolojisinin ortaya çıkışı, 1990’lı yıllarda bilgisayarların küçültülmesi ve taşınabilir hale getirilmesi için dizüstü bilgisayarların geliştirilmesi, 2000’li yıllarda bu bilgisayarların daha hızlı ve küçük hale getirilmesi ve 2010’lu yıllarda bilgi işleme ve depolama teknolojisinde atılımların meydana gelmesi ile günümüzde gelişen internet

teknolojisi, dijitalleşme kavramının tarihsel gelişim sürecini oluşturmaktadır (Karahisar, 2013; Acun, 2020).

Dijitalleşme ile birlikte birçok alanda dijital dönüşüm süreçleri başlamıştır. Kurum ve kuruluşlar bazında hizmetlerin etkin ve verimli şekilde yürütülmesi için dijital dönüşüm süreçleri yetkili merciler tarafından yürütülmektedir. Dijital dönüşüm süreci, dijitalleşme gibi devamlı ve sürekli bir yapıya sahiptir (Teichert, 2019; Bozkurt ve diğerleri, 2021). Literatür incelendiğinde dijital dönüşüm hakkında ortak bir tanımın bulunmadığı aynı zamanda farklı alanlarda faaliyet gösteren kişilerin kavram hakkındaki tanımlarının da farklılık gösterdiği anlaşılmaktadır (Yankın, 2019; Ebert ve Duarte, 2018) Yapılan çalışmada ise dijital dönüşüm, “gelişen dijital teknolojilerin kullanılması ile yeni fırsatlar ve değerler yaratılması, dijital teknolojiler ile sosyal yapıların güçlendirilmesi ve daha verimli hale getirilmesi süreci” olarak kabul edilmektedir (Bozkurt ve diğerleri, 2021). Ayrıca dijital dönüşüm sadece teknolojik veya teknik alt yapılardan ibaret bir süreç değildir; bu süreç içerisinde aynı zamanda sosyal bir boyut barındırmaktadır (Kane ve diğerleri, 2015). Bu çerçevede dijital dönüşümü insan, süreç ve teknoloji entegrasyonunun bir sonucu olarak görmek ve yorumlamak mümkündür. Dijital dönüşüm sürecini tetikleyen veya etkileyen birtakım aktörler de bulunmaktadır. Dönemsel krizler, spesifik gelişimler ve küresel boyutta etki eden salgın hastalıklar bu aktörlere örnek olarak gösterilebilmektedir (Bozkurt ve diğerleri, 2015).

Covid-19 Pandemisi ile birlikte dijitalleşme kavramı ve uygulamaları önem kazanmış, bu durum dijital dönüşüm süreci hızlandırmıştır (Marangoz ve Özen, 2021). Covid-19 Pandemisi sonucunda insanlar iş ve işlemlerini internet tabanlı dijital uygulamalar ile halletmeye başlamış, bu durum dijitalleşmenin toplum boyutunda yaygınlaşmasını sağlamıştır (Amankwah-Amoah ve diğerleri, 2021). Dijital uygulamaların sağlık, eğitim, iş dünyası, tarım, ulaşım, iletişim ve finans gibi alanlarda kullanılması, kamusal ve politik boyutlarda da yaygınlaşmasını desteklemiştir.

Dijitalleşme ile birlikte yaşanan dijital dönüşüm süreçleri, bu çalışmada dijitalleşme-göç etkileşimini anlamak ve açıklamak üzere literatüre dayalı olarak ele alınmıştır.

1. YÖNTEM

Bu çalışmada, göç ve dijitalleşme arasındaki bağlantının anlaşılması ve Türkiye'nin göç alanında geliştirdiği dijital teknolojilerin değerlendirilebilmesi için derleme çalışmasıdır. Derleme çalışmaları nitel ve nicel araştırmalardan ziyade literatürde var olan bilgilerin incelenmesini, gerekli alanların birleştirilmesini ve seçilen konu dâhilinde yorumlanmasını içermektedir (Karaçam, 2013). Belirlenen çalışmanın konusu kapsamında göç alanındaki uygulamalar, web siteleri vb. dijital uygulamaları ve buna ilişkin araştırmalar değerlendirilmiştir.

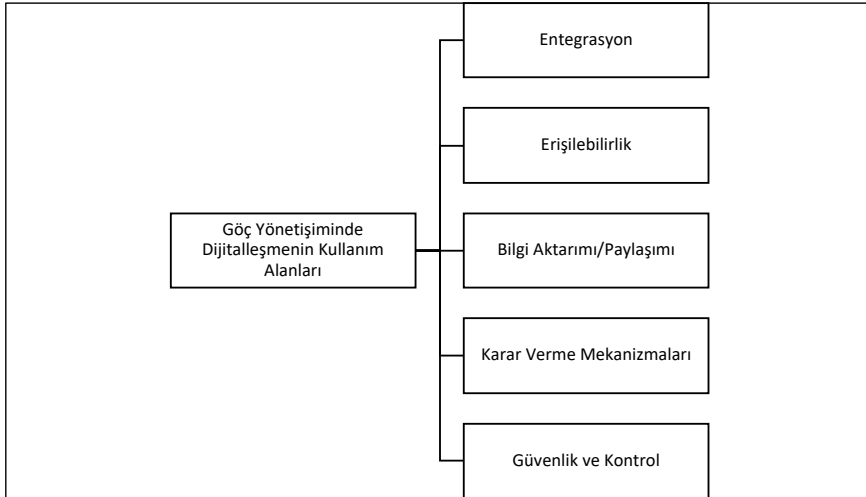
Çalışma kapsamında, 2000'li yılların sonrasında meydana gelen dijitalleşme ve dijital dönüşüm süreçlerinin göç politikalarına ve uygulamalarına nasıl yansıdığının incelenmesi amacıyla literatürdeki mevcut açık kaynak bilgiler tespit edilmiş, yorumlanmış ve sentezlenmiştir. Yapılan çalışmada veri tabanı olarak Google Scholar tercih edilmiştir. Çalışmanın anahtar kelimeleri ve soruları ile Google Scholar Veri Tabanında taramalar gerçekleştirilmiş, elde edilen sonuçlar yorumlanmıştır. Merkezi ABD'de bulunan Google Scholar Veri Tabanı, makale, kitap, teknik rapor, bildiri, mektup ve konferans metinleri gibi birçok bilimsel yayını içerisinde bulundurarak kullanıcılarına geniş bir veri haznesi sunmaktadır (Karasözen ve diğerleri, 2011). Ek olarak Google Scholar Veri Tabanının erişiminin herkese açık olması da yapılan çalışmada tercih edilmesinin nedenleri arasında yer almaktadır.

2. GÖÇ VE DİJİTALLEŞME İLİŞKİSİ

Teknolojik gelişmelerin ilerlemesiyle birlikte dijital dönüşüm süreci başlamış ve dijital teknolojiler hayatımızda önemli bir yer edinmiştir (Brennen ve Kreiss, 2016). Alan yazıda bahsedildiği üzere son yıllarda özellikle bilgisayar ve internet boyutunda yaşanan gelişmeler dijitalleşmeyi hızlandırıcı etkilerde bulunmuştur. Aynı zamanda Covid-19 Pandemisi ile birlikte iş ve işlemlerin telefon ve bilgisayar tabanlı teknolojik aletlerle gerçekleştirmeye başlanması; kişilere konfor alanlarını terk etmeden, zaman ve güç tasarrufu sağlamış, bu durum da dijitalleşme sürecinin hızlanmasına olumlu etkilerde bulunmuştur (Amankwah-Amoah ve diğerleri, 2021). Böylece insanların hayatını kolaylaştıracak yeni dijital uygulamalar geliştirilmeye başlanmış ve eski uygulamalar da güncellenerek kullanıcıların ihtiyaçlarını karşılamaya devam etmiştir.

Dijitalleşme ile birlikte iletişim, ulaşım ve denetim araçlarının, başvuru, değerlendirme ve sonuç hizmetlerin erişilebilirliğinin ve takip edilebilirliğinin artması, birçok alanın dijital dönüşüm sürecine girmesini ve dijital inovasyonların gerçekleşmesini sağlamıştır (Matt ve diğerleri, 2015; Bozkurt ve diğerleri, 2021). Gerçekleşen dijitalleşme çalışmaları ve literatürün incelenmesi sonucunda dijitalleşen alanlar arasında özellikle eğitim, sağlık, sosyal yaşam ve işletme sektörlerinin öne çıktığı görülmüştür. Yaşanan dijital gelişmelere rağmen göç alanında gerçekleşen dijitalleşmelerin literatürde yer bulmadığı anlaşılmış olup göç boyutundaki dijital hizmetlerin literatüre kazandırılmasının gerekli olduğu değerlendirilmiştir. Yayınlanan raporlar ve akademik yazılar incelendiğinde (Hamel, 2009; Peterie, 2019; OECD, 2022b) göç alanında gerçekleşen dijitalleşmelerin beş ana kategori altında toplanabileceği değerlendirilmiştir: Entegrasyon, Güvenlik ve Kontrol, Hizmetlere Erişilebilirlik, Karar Verme ve Bilgi Aktarımı (Şekil 1).

Şekil 1. Göç yönetiminde dijitalleşmenin kullanım alanları



2.1. Entegrasyon

Göç alanındaki bir diğer dijital inovasyon, yabancıların resmi ve sivil kurum ve kuruluşların hizmetlerine erişimlerini arttırıcı ve gerçekleştirecekleri işlemleri kolaylaştırıcı uygulamalardır. En temel anlamıyla erişilebilirlik, herkesin kolay bir şekilde doğru bilgiye ve hizmetlere ulaşması olarak tanımlanmaktadır (Bratham

ve diğerleri, 2017). Yabancıların ülkeye girişlerinde ve izin başvurularının değerlendirilmesinde yaşanan yoğunluk iş ve işlemlerin aksamasına veya yavaşlamasına neden olmaktadır. Aksaklıklar sonucunda yabancıların hukuksal statüsünün belirsizlik süresi uzamakta, yabancıların sağlık ve eğitim gibi temel haklara ve ülke hizmetlerine erişimi kısıtlanmakta ve ilgili ülkede ulusal güvenlik tehditleri oluşmaktadır (İzci ve Erat, 2022). Erişim problemlerinin yaşanması yabancıların hayat kalitesini düşürmekte ve ilgili ülkelerin göç yönetişimini olumsuz etkilemektedir. Olumsuzlukların giderilmesi için bazı ülkeler yavaşlayan ve erişilmesi güçleşen başvuru ve izin işlemlerini hızlandırmak için dijital teknolojiler geliştirmektedir (Livingston ve diğerleri, 2002).

Yabancıların hizmet ve bilgilere erişim problemini iyileştirebilmek için bazı ülkeler, oturma izni ve vatandaşlık başvuru süreçlerini çevrimiçi randevular ve uzaktan konferanslar aracılığıyla kabul etmeye başlamıştır. Başvuruların değerlendirilmesinin sonrasında ise, sonuçlar başvuru sahibine yine dijital tabanlı araçlar ile bildirmiştir. Aynı zamanda göçmenlerin ülke hizmetlerine erişiminin artırılması ve hızlandırılması için konuşulan dilin tespit edilmesinde ve iletişim kurulmasında yapay zekâ algoritmalarının desteği alınmıştır (OECD, 2022a; Ozkul, 2023;). Ülkeye girmek isteyen kişilerin başvuru ve izin hizmetlerine kolay erişim sağlayabilmesi, başvuruların hızlı bir şekilde değerlendirilip geri bildirim sağlanması ve böylece oluşabilecek sorunların önlenmesi; göç yönetişiminin daha etkin ve verimli şekilde gerçekleşmesine olanak tanımıştır.

Erişilebilirlik açısından gerçekleştirilen dijital teknolojiler sadece ülke faaliyetleriyle sınırlı kalmamaktadır. Uluslararası sivil kuruluşlar, göçmenlere göç yolculukları boyunca bilgi, tavsiye ve destek sunabilmek için dijital tabanlı platformlar ve uygulamalar geliştirmektedir. Bu uygulamalardan bir tanesi olan MigApp, Uluslararası Göç Örgütü tarafından oluşturulmuştur ve en güncel bilgilerin tek merkezde toplanmasını hedeflemektedir (IOM, 2023). RedSafe uygulaması ise, Uluslararası Kızılhaç Komitesi tarafından geliştirilmiştir ve çatışma, göç ve diğer insani krizlerden etkilenen insanların Uluslararası Kızılhaç Komitesine ve ortaklarına ulaşmalarını ve yardım almalarını amaçlamaktadır (ICRC, 2023). Bir başka uygulama olan The Safe Migration App ise, Asya Vakfı tarafından oluşturulmuştur ve Napolili göçmen işçilerine daha güvenli seyahat planları yapmalarına ve gerekli araçlara ulaşmalarına yardımcı olmayı hedeflemektedir (The Asia Foundation, 2023). Geliştirilen uygulamalardan

anlaşılacağı üzere uluslararası sivil kuruluşlar, göçmenlerin ihtiyaçlarına yönelik uygulamalar hayata geçirmeye çalışmaktadır. Hayata geçirilen bu uygulamaların dijital platformlarda olması göçmenlerin ihtiyaç duydukları bilgiye ve desteğe erişimlerini hızlandırmakta ve böylece bazı olumsuz durumların yaşanmasının önüne geçilmesini sağlamaktadır.

2.3. Bilgi Aktarımı / Paylaşımı

Göç alanında gerçekleştirilen dijitalleşme çalışmaları incelendiğinde bilgi aktarımı/paylaşımı konusunda da inovasyonların yaşandığı anlaşılmaktadır. Bilgi aktarımı/paylaşımı, teknolojinin gelişmediği dönemlerde zorlu, geliştiği dönemde ise hassas bir süreç olarak görülmektedir. Teknolojik gelişmelerin yaşanmadığı dönemde bilgi, ilgili personel tarafından elle taşınarak gerekli birimlere ulaştırılmaktaydı. Bu işlem personelin zamanını, gücünü ve motivasyonunu olumsuz etkilerken aynı zamanda işlemlerin süresini uzatmakta ve yabancıların hizmetlere erişimini zayıflatmaktaydı. Öte yandan alan uygulamalarına bakıldığında bilgi aktarımında modern teknolojinin kullanılmaya başlanmasıyla birlikte personele zaman ve güç tasarrufu sağlandığı, işlemlerin süresinin kısaltıldığı ve yabancıların hizmetlere erişimin güçlendirildiği görülebilmektedir.

Bilgi aktarımında teknolojik araçların kullanılması kolaylıkların yanında bazı riskleri de beraberinde getirmiştir. Özellikle verilerin dijitalleşmesi, verilerin çalınma ya da kaybolma olasılığını da attırmıştır (Ünsal ve Kocaoğlu, 2018). Fakat 2008 yılında geliştirilen Blok Zincir Teknolojisi, bilgi paylaşımının şifrelenmesine ve dijital ortamda bilgi aktarımının güvenli bir şekilde sağlanmasına olanak tanımıştır (Gökhan ve Uluyol, 2020). Blok Zincir teknolojisi ile göçmenler hakkındaki hassas bilgiler güvenli bir şekilde depolanmış ve göçmenleri kapsayan farklı hizmetle sistemler arasında güvenli bilgi aktarımı gerçekleştirilmiştir (OECD, 2022a). Göç alanında iş ve işlem yürüten kurumlar arasında güvenli bilgi aktarımı ve paylaşımı sayesinde bilgi uyumluluğu ve doğruluğu sağlanmış, bu da işlemlerin daha hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine olanak sağlamıştır. Bu durum, doğrudan göçmenlere yönelik hizmetlerin kalitesinin artmasına ve göç yönetişiminin kolaylaşmasını sağlamıştır.

2.4. Karar Verme

Göç alanında kullanılan teknolojilerle gerçekleştirilen bir diğer yenilik, karar verme mekanizmalarının hızlandırılması ve daha doğru sonuçların elde

edilmesi için geliştirilen dijital uygulamalardır. Yabancıların ikamet, izin ve başvuru işlemlerinin değerlendirilmesinde dijital teknolojilerinin uygulanması pratikliğe dönüşebileceği gibi başvuruların sayısının artmasına ve dijital ortamdaki iş yoğunluğunun oluşmasına neden olabileceği değerlendirilmektedir. Uluslararası hukukun doğru bir şekilde uygulanması, mağduriyetlerin yaşanmaması ve ulusal güvenliğin sağlanması için yabancıların başvuruları ilgili personel tarafından tek tek değerlendirilmekte ve sonuca ulaştırılmaktadır (Özel, 2018). Yaşanan bu soruna çözüm olarak bazı ülkelerde yapay zekâ destekli otomatik karar verme teknolojileri geliştirilmiştir (OECD, 2022a). Otomatik karar verme teknolojisi, hiçbir insanın katılımı olmadan makinenin otomatik yollarla karar verme sürecini ifade etmektedir (Başçılar ve diğerleri, 2022a). Bu uygulamaların kullanılması ise, ancak Blok Zincir Teknolojisi ile mümkün olabilmektedir. Sistemlerin bu konularda otomatik olarak karar verebilmesi için büyük bir veri tabanına ihtiyaç duydukları söylenebilir. Blok Zincir teknolojisi ise, sistemin farklı veri tabanlarından güvenli bir şekilde erişimi sağlanmaktadır (Ünsal ve Kocaoğlu, 2018). Sistem ise bu veri tabanındaki bilgiler ve önceki deneyimler ışığında karşılaştıkları durumlara otomatik olarak karar verebilmektedir.

Göç alanında otomatik karar verme teknolojisi, kurumlara yapılan başvuruların değerlendirilmesinde ve yetkili kişiye vakalarda destek sağlanmasında kullanılabilmektedir. Örneğin Macaristan, Letonya ve Yunanistan havaalanlarında pilot uygulama olarak yapay zekâ destekli yalan makinesi kullanılmaya başlanmıştır. Bu makine, sınır geçiş sürecinde bir dizi filtrelenmiş soru ile kişinin yalan söyleyip söylemediğini tespit etmekte ve yetkili kişilere uyarı göndermektedir (Oberhaus, 2018). Aynı şekilde otomatik karar verme teknolojisi birçok Avrupa Birliği ülkesi ve Amerika Birleşik Devletleri'nde, göçmenlerin vize ve ikamet izin değerlendirmelerinde, yerleşim yerlerinin seçilmesinde, kimlik doğrulama ve yüz tanıma işlemlerinde, güvenlik kontrollerinde ve göç akış tahminlerinde kullanılmaktadır (OECD, 2022a). Otomatik karar verme teknoloji ile kurumlardaki iş ve işlemlerin süreleri kısaltılarak personelin üzerindeki yoğunluk azaltılmaktadır.

2.5. Güvenlik ve Kontrol

Uluslararası göçlerin dünya çapında artış yaşaması, güvenlik ve kontrol merkezli problemlerin oluşmasına neden olmaktadır. Yoğun göç akını karşısında ülkelerin sınırlarındaki denetim ve kontrolü kaybetmeleri sonucunda ulusal

güvenlik problemleri oluşmaya başlamaktadır (Sayın ve diğerleri, 2016). Ulusal güvenlik problemleri ülke içerisinde can ve mal kayıplarının çoğalmasına, sosyal ve ekonomik istikrarsızlıkların artmasına, uluslararası ilişkilerde gerilimlerin meydana gelmesine ve toplumsal sorunların yaşanmasına yol açabilmektedir (Birdişli, 2011). Günümüzde bazı ülkeler, teknolojinin ilerlemesiyle birlikte söz konusu güvenlik ve kontrol sorunlarına dijital teknolojilerle karşılık vermektedir. Hayata geçirilen dijital teknolojiler incelendiğinde sınırlarda denetimin sağlanması, kimlik tespitinin kolaylaştırılması ve belge sahteciliğinin önlenmesinin gibi amaçların hedeflendiği anlaşılmaktadır.

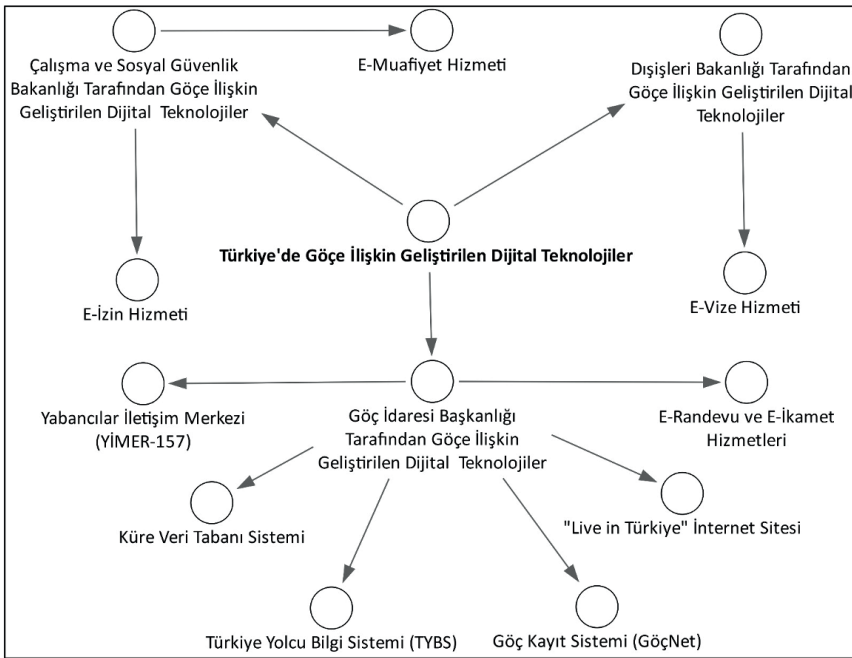
Hollanda, sınır güvenliği ve kontrolü için dijital inovasyonlar gerçekleştiren ülkelerden bir tanesidir. Bu kapsamda Hollanda, sınır geçişlerinde sunulan belgelerin incelenmesi ve sahte belgelerin tespit edilmesi için yapay zekâ destekli algoritmalar kullanmaya başlamıştır (La Fors-Owczynik, 2016). Almanya, Avusturya ve Kanada ise kimlik tespiti için biyometrik verilerin kullanıldığı bir yapay zekâ uygulaması geliştirmiştir (Oluwasanmi, 2021; Nalbandian, 2021). Ek olarak Finlandiya, geliştirdiği TIKKA pilot projesi ile başvuru ve izin işlemlerinde başvuru sahiplerinin kimlik verilerini doğrulamak için açık kaynak veriler ve yapay zekâ algoritmaları kullanan bir uygulama oluşturmuştur. Macaristan ve Litvanya ise, göçmenlerin kimlik tespitini doğru bir şekilde yapabilmek ve evrak sahteciliğini önlemek için yüz tanıma odaklı dijital uygulamalar kullanmaya başlamıştır. Aynı zamanda Litvanya, sahada uygulamaya başladığı 3D yüz ve iris tarama projesi ile kimlik tespitini güçlendirmeye çalışmaktadır (OECD, 2022a). Öte yandan bazı ülkelerde ise, sınırlardan izinsiz geçişleri önlemek için insansız hava araçları ve otomatik hareket sensörleri gibi teknolojiler de kullanılmaya başlanmıştır (United Nations, 2023).

3. TÜRKİYE'DE GÖÇ İLİŞKİN GELİŞTİRİLEN DİJİTAL TEKNOLOJİLER

Türkiye güçlü sosyo-ekonomik ve siyasi yapısı, kıtalar arası jeopolitik konumu, çatışmanın ve karışıklıkların hâkim olduğu bölgelere yakınlığı ve insan odaklı göç politikaları nedeni ile tarih boyunca çeşitli sebeplerden kaynaklanan göç akınlarına maruz kalmıştır. Türkiye, maruz kaldığı göç akınlarına karşı dönemin şartlarına uygun politikalar ve uygulamalar geliştirerek karşılık vermeye çalışmıştır (İçduygu ve Aksel, 2012). Günümüzde ise teknolojinin ilerlemesi ile birlikte Türkiye'de göç politikalarında ve uygulamalarında çeşitli kurum ve kuruluşlarca geliştirilen dijital teknolojilere yer verilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede Göç Kayıt

Sistemi (GöçNet), Küre Sistemi, E-Randevu, E-İkamet, Yolcu Bilgi Sistemi, YİMER ve “Live in Türkiye” internet sitesi Göç İdaresi Başkanlığı tarafından (GİB, 2023a), E-Vize uygulaması Dışişleri Bakanlığı tarafından (Dışişleri Bakanlığı, 2023a), E-İzin ve E-Muafiyet uygulamaları ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023a) geliştirilen dijital teknolojiler arasında yer almaktadır (Şekil, 2).

Şekil 2. Türkiye’de göçe ilişkin geliştirilen dijital teknolojiler



3.1 Göç İdaresi Başkanlığı Tarafından Göçe İlişkin Geliştirilen Dijital Teknolojiler

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle Göç İdaresi Başkanlığının Türkiye için önemine vurgu yapılmış, ardından Türkiye’de göçe ilişkin geliştirilen dijital teknolojilerde Başkanlığın rolü ortaya konmuştur. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2013 yılında yayımlanan 6453 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile birlikte kurulmuş, ülkenin göç iş ve işlemlerindeki kapasitesinin artmasıyla birlikte daha büyük bir yapılanmaya gidilerek 29 Ekim 2021 tarihinde

85 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararı ile Başkanlık statüsü kazanmıştır (Taş ve diğerleri, 2017; GİB, 2023).

Göç İdaresi Başkanlığının genel olarak sorumlulukları arasında, yabancıların Türkiye'ye giriş, kalış, çıkış ve sınır dışı edilme işlemleri uygulamak ve takip etmek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında iş birliği yapmak, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasını sağlamak amacıyla faaliyetler yürütmek ve göç alanındaki politika ve stratejileri hayata geçirmek bulunmaktadır (YUKK, 2013). Göç İdaresi Başkanlığının kurulması ve çalışmalarına başlamasıyla birlikte Türkiye, göç yönetimini sistematik, sürdürülebilir ve kümülatif bir şekilde yürütmeye başlamıştır. Bu kapsamda Göç İdaresi Başkanlığının izlediği politikalar ve hayata geçirdiği uygulamalar ile göç yönetimi anlayışını benimsediği anlaşılmaktadır (İçduygu ve Demiryontar, 2022).

Göç İdaresi Başkanlığının, kurulmasından kısa bir süre sonra Suriye Kitlesel Akını yaşanmış bu durum Türkiye'nin göç yönetiminde çeşitli zorluklarla karşılaşılmasına neden olmuştur (İçduygu, 2017; Dinçer ve diğerleri, 2013). Başkanlık ise bu süreçte dijital teknolojiler geliştirerek göç yönetimini güçlendirmeye ve yaşanan sorunlara dijital inovasyonlar ile yanıt vermeye çalışmıştır. Başkanlık geliştirdiği Göç Kayıt Sistemi (GöçNet), Küre Sistemi, Türkiye Yolcu Bilgi Sistemi, Yabancılar İletişim Merkezi (YİMER, 157), Live in Türkiye internet sitesi, E-Randevu hizmeti ve E-İkamet hizmeti gibi uygulamalar ile karar verme ve bilgi alma süreçlerini etkin bir şekilde kullanmış, dijital denetim ve kontrol mekanizmaları ile sınır güvenliğini güçlendirmiş, dijitalleşme ile birlikte uzun zamanda sonuçlanan işlemleri hızlandırmış ve oluşturduğu internet siteleriyle yabancıların doğru bilgiye erişimlerini arttırmıştır (GİB, 2023). Başkanlığın geliştirdiği dijital inovasyonlar aşağıda detaylıca açıklanmaktadır.

3.1.1. Göç Kayıt Sistemi (GöçNet)

Göç Kayıt Sistemi (GöçNet), Göç İdaresi Başkanlığı tarafından geliştirilen bir yazılımdır. 2013 yılında yayımlanan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile kurulan Göç İdaresi Başkanlığı 1 yıl iş ve işlemlerini Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesindeki Pol-Net Veri Sistemi aracılığı ile gerçekleştirmiştir. 18 Mayıs 2015 tarihinde ise, yabancıların Türkiye'ye giriş, çıkış ve sınır dışı edilme bilgileri, giriş yasakları, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti

mağdurlarının korunmasına ile ilgili verilerin, iş ve işlemlerin bir çatı altında toplanmasını amaçlayan Göç Kayıt Sistemi (GöçNet) kullanmaya başlamıştır. Bu sistem, yabancılara ait bilgilerin depolanması ve modüller halinde istatistiklerin çıkarılmasına olanak tanıyan bir yapıya sahiptir (TUIK, 2023).

Göç Kayıt Sistemi günümüzde başta Emniyet Genel Müdürlüğü, Dışişleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Sağlık Bakanlığı olmak üzere yirmiye yakın kurum ile veri entegrasyonu sağlayabilmektedir (TUIK, 2023). Geliştirilen Göç Kayıt Sistemi özellikle 2013 yılı ile başlayan Türkiye'ye yönelik kitlesel insan hareketlerinin kontrol edilmesinde ve denetimin sağlanmasında kolaylaştırıcı etkilerde bulunmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nin göç alanında görevlendirdiği kurumları arasında bilgi entegrasyonun hızlı ve doğru bir şekilde gerçekleşmesini sağlayan sistem, göç yönetişiminin etkinliğine de katkılar sağlamıştır.

3.1.2. Küre Sistemi

Son yıllarda Türkiye'nin özellikle Asya ve Afrika kökenli yoğun insan hareketlerine maruz kalması yabancıların başvuru ve izin işlemlerinin değerlendirilmesinde aksaklıkların ve güçlüklerin yaşanmasına neden olmaktadır (Deniz, 2014). Genel olarak başvuru sayılarının potansiyelin üzerinde olmasından ve başvuru sahiplerinin yalan beyanlarda bulunmalarından kaynaklı yaşanan bu aksaklıklar süreçlerin uzamasına, hukukun doğru bir şekilde uygulanmasının önüne geçilmesine ve ülke güvenliğinin tehdit edilmesine sebebiyet vermektedir (Türkoğlu, 2011). Göç İdaresi Başkanlığı, bahsi geçen sorunları çözebilmek, olası riskleri bertaraf etmek ve önleyici tedbirler almak amacıyla dijital teknolojiler geliştirerek çalışmalarda bulunmaktadır.

Göç İdaresi Başkanlığı tarafından geliştirilen Küre Veri Sistemi yaşanan bu sorunların önlenmesi amacıyla geliştirilen bir uygulamadır. Bu sistem, yabancıların menşe, ikamet ve transit ülkeleri ilgili güncel kaynaklardan toplanan ve Başkanlık usulleri dâhilinde güvenli bir şekilde depolanan verilerden oluşmaktadır. Ek olarak ihtiyaç duyulduğu takdirde bu veri deposuna ilgili yetkililerin erişimi de hızlı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Küre Sistemi, yetkililer tarafından genellikle uluslararası koruma başvurularının değerlendirilmesi için tercih edilmektedir. Sisteme hızlı bir şekilde erişen yetkililer, başvuru sahibinin beyan ettikleri bilgileri

sistemdeki bilgilerle karşılaştırarak teyitlerini gerçekleştirmektedir. Bu özellikleri ile Küre Sistemi, uluslararası koruma başvurularının hızlı, etkin ve adil bir şekilde değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır (GİB, 2023b).

Uluslararası koruma başvurularında yalan beyanların varlığı, karar verme ve bilgi aktarımı/paylaşımı boyutlarında dijital inovasyonların gerçekleştirilmesini gerekli kılmıştır. Küre Sistemi gibi hayata geçirilen dijital teknolojilerin birimler arasında bilgi paylaşımını güçlendirmesi süreçlerin kısaltılmasını, hukukun doğru bir şekilde uygulanmasını ve yetkililerin hata yapma ihtimali en aza indirerek ülke güvenliğinin güçlenmesini sağladığı değerlendirilmektedir.

3.1.3. Türkiye Yolcu Bilgi Sistemi

Ülke sınırlarında izinsiz giriş ve çıkışlar kontrol edilmesi ve denetlenmesi gereken en önemli durumlardandır. Türkiye, ülke sınırlarından düzensiz bir şekilde girmek isteyen yabancıların tespitini önceden sağlamak, düzensiz göçü engellemek ve ulusal güvenliği korumak amacıyla dijital teknolojiler geliştirmektedir. Göç İdaresi Başkanlığı tarafından geliştirilen Türkiye Yolcu Bilgi Sistemi de bahsi geçen teknolojilerden bir tanesidir. Bu sistem ile yetkililer, Türkiye'ye giriş yapacak olan yabancıların kimlik, seyahat, pasaport ve vize bilgilerine erişebilmekte, ülkeye giriş izni bulunmayan yabancıları önceden tespit ederek kaynak ülkede müdahalede bulunabilmektedir (GİB, 2017).

Türkiye'ye giren ve çıkış yapan kişilerin bilgilerinin elektronik ortamda toplanmasına, saklanmasına ve analiz edilmesine olanak sağlayan bu sistem, ülke için potansiyel tehlike teşkil eden kişilerin önceden tespit edilmesine imkân sağlamaktadır (GİB, 2017). Türkiye Yolcu Bilgi Sistemi, göçmen kaçakçılığını ve potansiyel yabancı terörist savaşçıların ülkeye girişini engelleyerek, güvenlik kontrollerini hızlandırarak, yasal olmayan göçmenleri tespit ederek ve istatistiksel verileri toplayarak göç yönetişimine doğrudan olumlu katkılarda bulunmaktadır. Bu sistemin genel amacının Türkiye'nin maruz kalacağı düzensiz göçün önüne kaynak ülkede geçilmesi ve Türkiye'yi uluslararası polemiklerden ve düzensiz göçün yaratacağı ulusal sorunlardan uzak tutulması olduğu değerlendirilmektedir.

3.1.4. Yabancılar İletişim Merkezi (YİMER-157)

Türkiye, maruz kaldığı göç akınları nedeniyle farklı uyruktan kişilere ev sahipliği yapmak zorunda kalmaktadır. Göç İdaresi Başkanlığı verilerine göre ülkemizde başta Rusya, Türkmenistan, Irak, Suriye, İran, Azerbaycan, Özbekistan, Afganistan, Kazakistan ve Ukrayna olmak üzere birçok farklı ırktan yabancı ikamet etmektedir (GİB, 2023e). Ülke içerisindeki kültürel çeşitlilik ve dil bariyerleri nedeniyle yabancıların hizmetlere erişiminin kısıtlı olduğu söylenebilir.

Türkiye ise yabancıların hizmetlere ve doğru bilgiye etkin bir şekilde ulaşabilmeleri için dijital teknolojiler geliştirmektedir. YİMER, yabancıların bilgi ve hizmetlere kolay bir şekilde erişebilmeleri için Göç İdaresi Başkanlığı tarafından oluşturulan acil durum ve ihbar hattıdır. 20 Ağustos 2015 tarihinde kurulan merkez, 7 gün 24 saat boyunca ve 7 dilde (Türkçe, Arapça, Almanca, İngilizce, Rusça, Farsça ve Peştuca) hizmet sunmaktadır (Değirmenci, 2022). 157 telefon numarasının aranması ile ulaşılan hizmette yabancıların Göç İdaresi Başkanlığı mevzuatınca sordukları tüm sorulara (vize, ikamet izni, uluslararası koruma, geçici koruma vb. konular) yanıt verilmekte, gerekli duyulduğunda ise ilgili alanlara yönlendirmeler gerçekleştirilmektedir (GİB, 2023c).

Yabancıların, bulundukları ülkede doğru bilgiye ve ihtiyaç duyulan hizmete erişememeleri entegrasyon problemleri yaşamalarına neden olmaktadır. Bilgi ve hizmetlere erişemeyen yabancılar, toplumsal uyumlarını, iş/işlemleri ve genel yaşam kalitesini olumsuz etkileyen sorunlarla karşılaşmaktadır. Türkiye, bu problemin çözümü için Yabancılar İletişim Merkezi uygulaması ile dijital inovasyonlar gerçekleştirmiştir. Söz konusu uygulama, bilgi ve hizmetlerin erişilebilirliğini iyileştirerek doğrudan ülke içerisindeki yabancıların hayat kalitelerini de arttırmaktadır. Geliştirilen dijital teknoloji, bu yönleriyle toplumsal problemlerin önüne geçmekte ve Türkiye'nin göç yönetişime destek sunmaktadır.

3.1.5. “Live in Türkiye” İnternet Sitesi

Türkiye’de göç kapasitesinin artması ile birlikte yabancılara destek olmak isteyen internet tabanlı sivil platformların sayısı da arttığı görülmektedir. Çoğunlukla yabancıları bilgilendirmek ve yönlendirmek için oluşturulan bu platformlar, güncel gelişmeleri takip etmedikleri takdirde yabancılara yanıltıcı

bilgiler ve yönlendirmeler sunabilmektedir. Hassas bir grup olan yabancıların yanlış bilgilerle yönlendirilmesi hukuki boyutta sorunlar yaratabileceği gibi iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesinde zorluklara, adli mercilerdeki iş yükünün artmasına ve göç politikalarına duyulan güvenin sarsılmasına kadar birçok soruna neden olabilmektedir. Göç İdaresi Başkanlığı, yaşanan bu tür bilgilendirme ve uyum sorunlarını çözebilmek için, devlet tarafından sunulan tüm hizmetlerin bilgilerini ve bağlantılarını bünyesinde bulunduran resmi bir internet sitesi oluşturmuştur.

Göç İdaresi Başkanlığı tarafından oluşturulan “Live in Türkiye” internet sitesi, internet üzerindeki bilgi kalabalığını önlemeye çalışarak yabancıların doğru bilgiye ulaşmalarını ve etkin bir şekilde yönlendirilmelerini amaçlamaktadır. Yabancıların Türkiye ve Türk kanunları hakkında bilmeleri gereken tüm hususları ve Türkiye’nin yabancılara yönelik sunduğu dijital hizmetleri tek bir çatı altında toplayan bu site Türkiye’de Ulaşım, İşlemler, Bağlantılar ve İletişim olmak üzere dört sekmeden oluşmaktadır. (Live in Türkiye, 2023). “Live in Türkiye” internet sitesi, içerisinde barındırdığı bilgileri kolay bir şekilde erişime sunarak ülkeye düzenli bir şekilde gelen yabancıların Türkiye’ye girişi ve yerleşme süreçlerini kolaylaştırmakta ve yabancıların Türkiye’ye entegrasyonunu arttırarak onların hayat kalitelerini olumlu yönde etkilemektedir. Söz konusu site yabancıların etkin ve doğru bir şekilde bilgilenebilmesini ve gerekli birimlere yönlendirilmesini sağlayarak oluşabilecek karmaşaların da önüne geçmekte ve bu bağlamda göç yönetimine katkıda bulunmaktadır.

3.1.6. E-Randevu ve E-İkamet Hizmetleri

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre 2022 yılında Türkiye’de 1.792.036 yabancı ikamet etmektedir (TÜİK, 2022). Yabancı sayısının fazlalığı göç iş ve işlemlerinde yoğunluk yaşanmasına neden olabileceği değerlendirilmektedir. Göç İdaresi Başkanlığı ise devlet kurumlarında yoğunluğun azaltılması, yabancılara sunulan hizmet kalitesinin iyileştirilmesi ve yabancıların ikamet hizmetlerine erişiminin artırılması için E-Randevu ve E-İkamet hizmetleri hayata geçirilmiştir (GİB, 2023). Bu kapsamda ikamet izni, ikamet uzatma veya ilk başvuru gibi işlemleri gerçekleştirmek isteyen yabancıların, randevu niteliğine ve form doldurma işlemlerine dikkat ederek, E-Randevu hizmetinden yararlanmaları ve randevu oluşturmaları gerekmektedir. (Göç Hizmetleri, 2023).

E-İkamet hizmeti, E-Randevu hizmetinin bir parçası niteliğindedir. E-İkamet hizmeti kapsamında ilk kez ikamet izni başvurusu, ikamet izni uzatma başvurusu, ikamet izni geçiş başvurusu ve yapılan başvuruların sonuçları dijital bir şekilde kullanıcıya sunulmaktadır. Bu sisteme erişmek için kişilerin ilk önce Göç İdaresi Başkanlığı Web Sitesine giriş yapmalıdır. Sitenin ana sayfasında yer alan "E-İkamet" butonuna ve ardından açılan sayfadaki "İlk Başvuru" veya "Uzatma Başvurusu" sekmesine tıklanması sonrasında ise yabancı başvuru formunun doldurulması, gerekli belgelerin sisteme yüklenmesi ve başvurunun onaylanması gerekmektedir. Kişi bu işlemleri gerçekleştirdiği taktirde kuruma gitmeden E-İkamet başvurusu yapabilmektedir (GİB, 2023d).

E-Randevu ve E-İkamet hizmetleri ile sıra bekleme süreleri azaltılarak zaman ve kaynak tasarrufu sağlamaktadır. Aynı zamanda yetkili kişilerin görüşecekleri kişi sayısı bu uygulama ile düzenlendiği için randevu süreçlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi daha nitelikli hale gelmektedir. Bu hizmetler de kişinin randevu alabilmesi için kimliğini doğrulaması gerektiği için kamu güvenliğini ve kurum içi veri güvenliğini artırıcı ve oluşabilecek riskleri azaltıcı bir mekanizma sunmaktadır. E-Randevu ve E-İkamet hizmetleri, yabancılara ve kurumlarda bulunan yetkili kişilere sağladığı kolaylıklar ile Türkiye'nin göç yönetişimini olumlu yönde etkilemektedir.

3.2. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Tarafından Göç Alanına İlişkin Geliştirilen Dijital Teknolojiler

Türkiye'nin yabancılara dair başvuru ve takip süreçlerinde yaşanan sorunlara karşı gerçekleştirilen dijital inovasyonlar sadece Göç İdaresi Başkanlığı ile sınırlı kalmamaktadır. Türkiye'de geliştirilen göç alanındaki dijital teknolojilere bakıldığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının da bu alanda çalışmalarda bulunduğu görülmektedir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023a).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, çalışma hayatındaki düzenin devamlılığını sağlamak, ekonomik büyümenin istihdama ve işgücüne katkısını arttırmak, sosyal adalet, sosyal diyalog ve çalışma barışını yaygınlaştırmak için faaliyetlerde bulunan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin resmi bir kurumudur (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023b). Aynı zamanda Bakanlık, yabancılardan, çalışma izni başvurularını değerlendirmek ve sonuçlandırmak, çalışma koşullarını

denetlemek, sosyal güvenlik haklarına erişilebilirliklerini arttırmak, mesleki eğitimlerini ve istihdamlarını sağlamak gibi görev ve sorumlulukları bünyesinde bulundurmaktadır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023c). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile göç alanının birleşme noktaları bahsi geçen bu sorumluluklar kapsamında oluşmaktadır. Bakanlık, yabancılara yönelik hizmetlerini hızlandırmak, erişilebilirliğinin arttırmak ve etkinliğini güçlendirmek için E-İzin ve E-Muafiyet Hizmetleri gibi dijital inovasyonlar gerçekleştirmektedir.

3.2.1. E-İzin ve E-Muafiyet Hizmetleri

Çalışma izni, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yabancılara yaptıkları başvurular üzerine gerçekleştirilen değerlendirmeler sonucunda verilmektedir (Selami, 2014). Bu izne sahip olan yabancılar, izin belgelerinin geçerlilik süresi kapsamında Türkiye sınırları içerisinde yasal bir şekilde ikamet ve çalışma hakkına sahip olmaktadır (Aslantürk ve Tunç, 2018). Çalışma İzni Muafiyeti ise ilgili yabancıya, Türkiye’de çalışma izni olmaksızın çalışma ve ikamet hakkı vermektedir. Yabancıların gerçekleştireceği Çalışma İzni Muafiyeti başvurusu Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 55. Maddesine göre değerlendirilmekte ve sonuçlandırılmaktadır (Er, 2014).

Gerçekleşen dijital inovasyonlar öncesinde çalışma izni ve muafiyeti işlemleri, yabancıların ilgili kurumlara fiziken gitmeleriyle gerçekleştirilmekteydi. Bu süreç içerisinde yabancılar kuruma ulaşımında, ilgili memurlarla iletişimde ve işlemlerini gerçekleştirmekte, özellikle dil engelinden kaynaklı zorluklar yaşamaktaydı. Aynı zamanda ülke içerisindeki yabancı sayılarının çoğalması da kurumlarda yoğunluk oluşturmakta ve hizmet kalitesini düşürmekteydi. Yaşanan bu olumsuzluklara karşı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı dijital inovasyonlar ile karşılık vermiştir. Bu inovasyonlar ile çalışma izni ve muafiyeti başvuruları E-İzin ve E-Muafiyet uygulamaları aracılığıyla dijitalleştirilmiş, yabancıların kuruma gitme zorunlulukları sonlandırılmış ve bahsi geçen sorunların yaşanması önlenmiştir. Böylece yabancıların kuruma ulaşımında ve iletişim kurmada yaşadıkları problemler engellenmiş, kurumlardaki yoğunluk azaltılmış ve hizmet kalitesi artırılmıştır.

3.3. Dışişleri Bakanlığı Tarafından Göç Alanına İlişkin Geliştirilen Dijital Teknolojiler

Göç alanında dijital teknolojiler geliştirerek yabancılara hizmet veren kurumlardan bir diğeri Dışişleri Bakanlığıdır. Bakanlık, dış politika tespiti için incelemeler yapmak, belirlenen dış politikayı izlemek, yabancı devlet ve uluslararası kuruluşlar nezdinde temsil faaliyetlerini ve ikili ilişkileri yürütmek, yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlar karşısında Türk vatandaşlarının hak ve menfaatlerini korumak ve görev alanına giren faaliyetlerin koordinasyonunu gerçekleştirmek amacıyla iş ve işlemlerde bulunmaktadır (Dışişleri Bakanlığı, 2023d). Ayrıca Dışişleri Bakanlığı üstlendiği vize ve ikamet izinleri işlemleri, diplomatik ilişkilerin geliştirilmesi, uluslararası iş birliklerinin ve yardımların güçlendirilmesi gibi görevleri ile göç alanıyla birleşmektedir. (Arslan ve diğerleri, 2023). Dışişleri Bakanlığı, yabancıların hizmetlere erişiminde ve hizmet alım süresinde yaşanan sorunları önleyebilmek ve göç yönetişimine katkıda bulunabilmek amacıyla dijital inovasyonlar hayata geçirmiştir.

3.3.1. E-Vize Hizmeti

Yabancılara yönelik hizmetlerin dijital ortamlara aktarılmasının bir diğer örneği Dışişleri Bakanlığınca geliştirilen vize işlemlerinin E-Vize hizmeti aracılığıyla dijitalleştirilmesidir. Vize, konsolosluk yetkilisi tarafından pasaport ve kimlik belgesine vurulan, konsolosluk yetkilisinin vize verildiği tarihte Devletin geçerli kanunlarına göre belge sahibinin ülkeye kabul edilebilecek yabancılar sınıfına girdiğine inandığını gösteren onaylar olarak nitelendirilmektedir (Çiçekli, 2009). Uluslararası göçün yoğunlaşması vize başvurularının da artmasına neden olmaktadır. Artan başvuru sayısı ise, yoğunluklar oluşturmakta ve işlemlerin yürütülmesinde aksaklıklar meydana getirmektedir. Türkiye ise yaşanan bu sorunlara da dijital inovasyonlar ile karşılık vermektedir.

E-Vize işlemi, 17 Nisan 2023 tarihinde sınır kapılarında uygulanan “bondrol” vizesi uygulaması yerine kullanılmaya başlanmıştır. Bu uygulama ile Türkiye’ye seyahat etmek isteyen yabancıların, konsolosluklara veya sınır kapılarına gitmelerine gerek kalmayıp internet üzerinden vize başvurusu yapmaları ve bu başvuruların değerlendirilmesi sağlanmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2023c). Ayrıca bu hizmet birtakım sınırlamaları da bünyesinde barındırarak hizmetten yararlanacak

kişilerin sadece turistik veya ticari amaçlı seyahat etmeleri gerektiğini belirtmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2023b). E-Vize işlemlerinin normal vize işlemlerine göre daha erişilebilir, hızlı, güvenli, şeffaf ve düşük maliyetli olması göç yönetişiminin daha verimli ve etkili hale gelmesine olanak tanımaktadır.

SONUÇ

Yapılan çalışmada, göç ve dijitalleşme arasındaki ilişkinin anlaşılması, dijital dönüşümün güncel göstergelerinin değerlendirilmesi, göç alanında kullanılan teknolojilerin ve bu teknolojilerin getirdiği yeniliklerin neler olduğu ile ilgili değerlendirme yapılmıştır. Yapılan çalışma neticesince Dünyada ve Türkiye’de geliştirilen dijital teknolojilerin göç alanında kullanımı ve bu teknolojilerin yabancılara ve göç yönetişimine olan etkileri değerlendirilmiştir.

Son zamanlarda yaşanan küresel çaptaki gelişmeler, toplumsal ve bireysel boyutta birçok problemin yaşanmasına neden olmaktadır. Meydana gelen sorunlardan bir tanesi de yoğunlaşan uluslararası göç ile birlikte oluşan düzensiz göçlerdir. Düzensiz göçler, ülke içerisine birçok sosyo-ekonomik ve toplumsal problemin yaşanmasına neden olmakta ve göç yönetişimini olumsuz etkilemektedir. Ülkeler ve uluslararası sivil kuruluşlar düzensiz göçün olumsuz sonuçlarını önleyebilmek için çeşitli dijital yenilikler geliştirmektedir. Bu çerçevede göç yönetişiminde yazılımların, veri bilgi sistemlerinin, yapay zekâ destekli algoritmaların ve diğer teknolojilerin kullanımı ile toplumsal uyumu destekleyici, ülke hizmetlerine ve doğru bilgiye erişimi kolaylaştırıcı, ülke içerisindeki kamu kurum ve kuruluşlar arasındaki veri paylaşımını hızlandırıcı ve sınır güvenliğini güçlendirici dijital teknolojilerin hayata geçirildiği anlaşılmaktadır.

Geliştirilen dijital teknolojiler sadece düzensiz göç sorunlarına karşı kullanılmamıştır. Aynı zamanda ülke sınırlarından düzenli bir şekilde geçen yabancılar için de dijital teknolojiler oluşturulmuştur. Bu teknolojiler ile hizmetlerdeki aksaklıkların giderilmesi ve hizmetlerin iyileştirilmesi amaçlanmıştır. Yapılan iyileştirmeler ile yabancıların hizmetlere erişimi arttırılmış, bekleme süreleri kısaltılmış ve toplum ile entegrasyonları güçlendirilmiştir. Aynı zamanda geliştirilen bilgi aktarımı ve otomatik karar verme teknolojileri ile yabancıların başvurularının değerlendirilmesinde oluşabilecek hata oranları asgari düzeye indirgenmiştir. Böylelikle, ülke içerisindeki yabancıların hayat kalitelerinin

arttırılması ve göç yönetişiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi sağlanmıştır.

Hayata geçirilen inovasyonlar amaçlarına ve özelliklerine göre incelendiğinde ise entegrasyon, erişilebilirlik, bilgi aktarımı/paylaşımı, karar verme ve güvenlik/kontrol gibi faktörlerin ön plana çıktığı görülmektedir. Dijitalleşmenin ve dijital dönüşümün ülkelerin göç yönetişimini kolaylaştırdığı gibi göç hizmeti alan yabancıların ihtiyaç duyulan hizmetlere erişilebilirliği ve ulaşılabilirliği de daha kolay hale getirdiği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda gerçekleştirilen teknolojilerin, planlı bir şekilde oluşturulduğu ve sıklıkla meydana gelen sorunlara çözüm üretmek amacıyla geliştirildiği sonucuna varılmaktadır. Bu kapsamda geliştirilen teknolojilerle, dijital inovasyonlarla göç politikalarına ilişkin sorunların önüne geçilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Türkiye'nin güçlü sosyo-ekonomik ve siyasi özellikleri ile jeopolitik konumu, özellikle Asya ve Afrika kıtalarından sürekli ve yoğun bir şekilde gerçekleşen düzensiz göç akınlarına maruz kalmasına neden olmuştur. Yaşanan düzensiz göç akınları zaman zaman Türkiye'nin göç yönetişiminde aksaklıklar meydana getirmiş olsa da Türkiye geliştirdiği çeşitli politika, strateji ve uygulamalar ile bu sorunlara karşılık vermiştir. Geçmiş yıllarda bu politikalar ilkel bir şekilde geliştiriliyorken, günümüzde teknolojinin de gelişmesiyle birlikte dijital inovasyonlara yer verilmeye başlanmıştır. Çalışma kapsamında gerçekleştirilen incelemeler sonucunda, Türkiye'nin de küresel boyutta yaşanan teknolojik gelişmeleri takip ederek maruz kaldığı göç sorunlarına karşı kendi dijital teknolojilerini geliştirdiği anlaşılmıştır.

Türkiye'nin geliştirdiği ve yabancılar tarafından sıklıkla kullanılan dijital teknolojiler incelendiğinde sırasıyla Göç İdaresi Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Dış İşleri Bakanlığı kurumlarının ön plana çıktığı gözlenmektedir. Bu kapsamda Göç İdaresi Başkanlığı'nın geliştirdiği Göç Kayıt Sistemi (GöçNet), Küre Sistemi, Türkiye Yolcu Bilgi Sistemi, Yabancılar İletişim Merkezi, "Live in Türkiye" internet sitesi, E-Randevu ve E-İkamet gibi uygulamalar ile göç alanında yaşanan erişim, güvenlik, kontrol, bilgi aktarımı/paylaşımı, karar verme ve entegrasyon sorunlarına dijital inovasyonlarla karşılık verdiği anlaşılmaktadır. Başkanlığın dijitalleşme ve inovasyon çalışmaları ile göç yönetişimi boyutunda yaşanan zorlukların üstesinden gelmeyi ve daha sürdürülebilir bir göç yönetim modeli oluşturmayı amaçladığı sonucuna ulaşılmaktadır. Aynı zamanda

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı oluşturduğu E-izin ve E-Muafiyet Hizmetleri ve Dış İşleri Bakanlığı'nın geliştirdiği E-Vize Hizmeti ile yabancıların ülke hizmetlerine erişimlerini arttırıcı, işlem süresini kısaltıcı ve ülke güvenliğini güçlendirici etkilerde bulunarak göç yönetişimine destek sunan dijital teknolojilerdir. Çalışma sonucunda elde edilen verilerden anlaşılabileceği üzere Göç İdaresi Başkanlığı, Türkiye'nin göç alanında gerçekleştirdiği dijital teknolojilerinde öncü bir rol oynamaktadır. Ayrıca geliştirilen dijital teknolojilerinin kapsam alanları ve amaçları doğrultusunda birbirleriyle bağlantılı oldukları ve göç yönetişimine olumlu etkilerde bulundukları anlaşılmaktadır. Aynı zamanda gerçekleştirilen teknolojilerin, yeni teknolojilerin geliştirilmesine öncülük ettiği de çalışmadan çıkartılan bir diğer sonuçtur.

Yapılan çalışma sonucunda göç alanında gerçekleştirilen dijital inovasyonların, göç yönetişimine hız, verimlilik, doğrulama, güvenlik, kontrol, veri analitiği, entegrasyon, karar verme, iletişim, veri paylaşımı ve erişim boyutlarında iyileştirmeler yaptığı anlaşılmaktadır. Bu iyileştirmeler, ülkelerin göç eylemleri karşısında hakimiyetlerini kaybetmelerini engellemekte, yabancıların hayat kalitelerini arttırmakta ve göç yönetişiminin etkin bir şekilde uygulanmasına olanak sağlamaktadır. Yaşanan ve yaşanabilecek olaylar karşısında ülkelerin göç yönetim faaliyetlerinin hakimiyetlerini kaybetmemeleri için yeni ve gelişmiş dijital teknolojilerin kullanımı büyük önem taşımaktadır. Çünkü alan yazıda da bahsedildiği üzere geliştirilen teknolojiler, sağladıkları kolaylıklar ve diğer özellikleri ile ülkelere göç yönetişimi boyutunda birçok fayda sağlamaktadır. Çalışma kapsamında elde edilen bilgiler ışığında göç alanındaki dijital inovasyonlarının geliştirilmesi için aşağıdaki öneriler oluşturulmuştur:

1. Geliştirilen dijital inovasyonlara sürdürülebilir bir dinamik kazandırılmalı, inovasyonlar dönemin ihtiyaçlarına cevap vermeli ve gelecek ihtiyaçları da karşılamalıdır.
2. Dijital inovasyonları geliştiren ulusal ve uluslararası kamu veya sivil organizasyonlar arasında ikili iş birlikleri geliştirilmeli, söz konusu kurumlar arasında güvenli veri paylaşımları ve entegrasyonlar sağlanmalıdır.
3. Geliştirilen dijital inovasyonlarda kullanıcı dostu ara yüzler yaygınlaştırılmalı, inovasyonların erişilebilirliği ve anlaşılabilirliği arttırılmalıdır.

4. Yabancıların dijital inovasyonlara erişebilirliklerini arttırmak için ücretsiz teknoloji kullanımı eğitimleri verilmelidir.
5. Sınır güvenliği alanında kullanılan dijital inovasyonların insan hakları temelli yaklaşımdan uzaklaşması engellenmelidir.
6. Geliştirilen dijital inovasyonlar, teknoloji ve insani boyutları kapsamında sivil örgütler tarafından sıklıkla kontrol edilip denetlenmelidir.

KAYNAKÇA

Akalın, B. ve Veranyurt, Ü. (2020). Sağlıkta dijitalleşme ve yapay zekâ. *SDÜ Sağlık Yönetimi Dergisi*, 2(2), 128-137.

Amankwah-Amoah, J., Khan, Z., Wood, G., & Knight, G. (2021). Covid-19 and digitalization: The great acceleration. *Journal of business research*, 136, 602-611.

Arango, J. (2000). Explaining migration: a critical view. *International social science journal*, 52(165), 283-296.

Arslan, E., Öztürk, S., & Yağlı, Ş. (2023). Türkiye’de uluslararası göçlerin idari yapıya etkileri ve bakanlıkların göç yönetim süreçlerindeki rolleri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (65), 7-14.

Aslantürk, O., & Tunç, Y. E. (2018). Türkiye’de Yabancıların Çalışma İzinleri ve Suriyeliler. *Ombudsman Akademik*, 5(9), 141-180.

Atatanır, H. (2022). Dijitalleşme: İş yaşamında ve sosyal güvenlik. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 12(Dijitalleşme), 77-92.

Bacigalupe, G., & Camara, M. (2012). Transnational families and social technologies: Reassessing immigration psychology. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(9), 1425-1438.

Başcılar, M., Karataş, M., & Güre, M. D. P. (2022a). Dijital çağda sosyal algoritmalar: Yapay zekâ ve sosyal hizmet. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 22(56), 539-565.

Başcılar, M., Karataş, M. & Pak Güre, M. D. (2022b). Rusya-Ukrayna Savaşı,

Zorunlu Göç ve İnsani Koridorlar: Sosyal Hizmet Bağlamında Bir Değerlendirme. *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 11 (2), 794-805. DOI: 10.37989/gumussagbil.1095252

Başkurt, İ. (2009). Almanya’da Yaşayan Türk Göçmenlerin Kimlik Problemi. *HAYEF Journal of Education*, 6(2), 81-94.

Betts, A. (Ed.). (2011). *Global migration governance*. Oxford University Press.

Birdişi, F. (2011). Ulusal güvenlik kavramının tarihsel ve düşünsel temelleri. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(31), 149-169.

Bozkurt, A., Hamutoğlu, N. B., Kaban, A. L., Taşçı, G., & Aykul, M. (2021). Dijital bilgi çağı: Dijital toplum, dijital dönüşüm, dijital eğitim ve dijital yeterlilikler. *Açık Öğretim Uygulamaları ve Araştırmaları Dergisi*, 7(2), 35-63.

Bratram, D., Poros, M. V., & Monforte, P. (2017). *Göç meselesinde temel kavramlar*. Hece Yayınları ve Dergileri.

Brennen, J. S., ve Kreiss, D. (2016). Digitalization. *The international encyclopedia of communication theory and philosophy*, 1-11.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2023a). Yabancılar E-İzin kullanım kılavuzu. Erişim tarihi: 13.11.2023, <https://www.calismaizni.gov.tr/media/11642/e-izin-klavuz.pdf>.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2023b). Misyon ve Vizyonumuz. Erişim tarihi: 14.11.2023, <https://www.csgeb.gov.tr/bakanlik/hakkinda/misyon-ve-vizyonumuz>.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2023). Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü. Erişim tarihi: 14.11.2023 <https://www.csgeb.gov.tr/uigm/genel-mudurluk/hakkimizda/>.

Dedeoğlu, S., & Gökmen, Ç. E. (2020). Göç teorileri, göçmen emeği ve entegrasyon: Kadınların yeri. *Türkiye’de Göç Araştırmaları*, 18.

Değirmenci, M. (2022). *Geç dönem Osmanlı’dan günümüze Türkiye’de göç politikalarının evrimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık

Deniz, T. (2014). Uluslararası göç sorunu perspektifinde Türkiye. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 181(181), 175-204.

Dışişleri Bakanlığı, (2023). Dışişleri Bakanlığı'nın Görevleri. Erişim tarihi: 14.11.2023, https://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakanligi_nin-gorevleri.tr.mfa.

Dışişleri Bakanlığı, (2023a). Vize Online Ön başvuru Sistemi. Erişim tarihi: 13.11.2023, <https://www.mfa.gov.tr/vize-online-onbasvuru-sistemi.tr.mfa>.

Dışişleri Bakanlığı, (2023b). E-Vize Bilgi. Erişim tarihi: 13.11.2023, <https://www.evisa.gov.tr/tr/tour/>.

Dışişleri Bakanlığı, (2023c). Türkiye'ye seyahat e-Vize ile artık daha kolay. Erişim tarihi: 13.11.2023, https://www.mfa.gov.tr/turkiye-ye-seyahat-e-vize-ile-artik-daha-kolay.tr.mfa_

Dinçer, O. B., Federici, V., Ferris, E., Karaca, S., Kirişçi, K., & Çarmıklı, E. Ö. (2013). *Suriyeli mülteciler ve Türkiye: Sonu gelmeyen misafirlik*. International Strategic Research Organization (USAK).

Ebert, C., & Duarte, C. H. C. (2018). Digital transformation. *IEEE Softw.*, 35(4), 16-21.

Ekici, S., & Tuncel, G. (2015). Göç ve insan. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 9-22.

Er, S. (2014). Yabancıların çalışma izinleri ve ön izin müessesesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (4), 176-221.

Selami, E. R. (2014). Yabancıların çalışma izinleri ve ön izin müessesesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (4), 176-221.

Esser, H. (2006). *Migration, language and integration*. Berlin: WZB.

İzci, F. & Erat, V. (2022). Göçmenlerin sağlık hizmetlerine erişiminde karşılaştıkları sorunlar. *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 12(1), 65-78.

Gençler, A. (2004). Avrupa Birliği'nin Göç Politikası. In *Journal of Social Policy Conferences (No. 49)*. Istanbul University.

Göç Hizmetleri. (2023). Göç İdaresine Randevu Nasıl Alınır?. Erişim tarihi: 13.11.2023, <https://www.gochizmetleri.com/tr/haberler/goc-idaresinden-randevu-nasil-alinir>.

Göç İdaresi Başkanlığı, (2017). *Strateji Planı 2017-2021*. Ankara: Göç İdaresi Başkanlığı Yayınları.

Göç İdaresi Başkanlığı (2022). Haberler. Erişim tarihi: 7.11.2023, <https://www.goc.gov.tr/sinir-disi-119817>.

Göç İdaresi Başkanlığı, (2023a). Ana sayfa. Erişim tarihi: 13.11.2023, Erişim adresi: <https://www.goc.gov.tr/>.

Göç İdaresi Başkanlığı, (2023b). Menşe Ülke Bilgisi. Erişim tarihi: 13.11.2023, <https://www.goc.gov.tr/mense-ulke-bilgisi5>.

Göç İdaresi Başkanlığı, (2023c). Yabancılar İletişim Merkezi. Erişim tarihi: 13.11.2023, Erişim adresi: <https://www.goc.gov.tr/yabancilar-iletisim-merkezi2#..>

Göç İdaresi Başkanlığı, (2023d). E-İkamet. Erişim tarihi: 13.11.2023, <https://e-ikamet.goc.gov.tr/>.

Göç İdaresi Başkanlığı, (2023e). İkamet İzinleri. Erişim tarihi: 22.11.2023, <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri>

Gökhan, Ü., & Uluyol, Ç. (2020). Blok zinciri teknolojisi. *Bilişim Teknolojileri Dergisi*, 13(2), 167-175.

Hamel, J. Y. (2009). Information and communication technologies and migration.

ICRC, (2023). RedSafe. Erişim adresi: <https://www.icrc.org/en/redsafe>. (Erişim tarihi: 15.11.2023)

IOM, (2023). MIGAPP. Erişim tarihi: 15.11.2023, <https://www.iom.int/migapp>.

Çiçekli, B. (2009). Göç terimleri sözlüğü. *Cenevre: Uluslararası Göç Örgütü Yayınları*, (18).

İçduygu, A. (2017). Türkiye’deki Suriyeli sığınmacılar: “Siyasallaşan” bir sürecin analizi. *Toplum ve Bilim*, 140, 27-41.

İçduygu, A., & Demiryontar, B. (2022). Türkiye’de devlet ve Suriyeli mülteciler: Çelişkili politikalar ve araçsal rasyonellik. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21(Özel Sayı), 316-334.

Joppke, C. (2010). *Citizenship and immigration* (Vol. 2). Polity.

Kane, G. C., Palmer, D., Phillips, A. N., Kiron, D., & Buckley, N. (2015). Strategy, not technology, drives digital transformation. *MIT Sloan Management Review*.

Karaçam, Z. (2013). Sistemik derleme metodolojisi: Sistemik derleme hazırlamak için bir rehber. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hemşirelik Fakültesi Elektronik Dergisi*, 6(1), 26-33.

Karahisar, T. (2013). Dijital nesil, dijital iletişim ve dijitalleşen (!) Türkçe. *AJIT-e: Academic Journal of Information Technology*, 4(12), 71-83.

Karasözen, B., Bayram, Ö. G., & Zan, B. U. (2011). WoS ve Scopus Veri Tabanlarının Karşılaştırması. *Türkiye Librarianship/Türk Kutuphaneciliği*, 25(2).

Kirişçi, K. (2007). Türkiye: A country of transition from emigration to immigration. *Mediterranean politics*, 12(1), 91-97.

Küçükali, R. ve Coşkun, H. C. (2021). Eğitimde dijitalleşme ve yapay zekânın okul yöneticiliğindeki yeri. *Uluslararası Liderlik Çalışmaları Dergisi: Kuram ve Uygulama*, 4(2), 124-135.

Koç, O. (2010). Toplumsal sorunlarla mücadelede bir kaldıraç olarak sosyal inovasyon ve sosyal girişimcilik açısından önemi. *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*.

Koçak, O., & demet GÜNDÜZ, R. (2016). Avrupa Birliği göç politikaları ve göçmenlerin sosyal olarak içermelerine etkisi. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 66-91.

La Fors-Owczynik, K. (2016). Monitoring migrants or making migrants ‘misfit’? Data protection and human rights perspectives on Dutch identity management practices regarding migrants. *Computer Law & Security Review*, 32(3), 433-449.

Lapa, T. Y., Köse, E. & Günbayı, İ. (2018). Türkiye’de yapılan Rekreasyon Araştırmaları: Sistematik bir Derleme. *Spor Bilimleri Dergisi*, 29 (2), 87-102. DOI: 10.17644/sbd.349989

Live in Türkiye, (2023). Ana sayfa. Erişim tarihi: 13.11.2023, <https://liveinturkiye.com/tr/>.

Livingston, G., Leavey, G., Kitchen, G., Manela, M., Sembhi, S., & Katona, C. (2002). Accessibility of health and social services to immigrant elders: the Islington Study. *The British Journal of Psychiatry*, 180(4), 369-373.

Marangoz, M., & Özen, E. K. (2021). COVID-19 Pandemi sürecinin farklı alanlarda dijitalleşmeye etkileri: kavramsal bir değerlendirme. *Hitit Ekonomi ve Politika Dergisi*, 1(1), 54-68.

Matt, C., Hess, T., & Benlian, A. (2015). Digital transformation strategies. *Business & information systems engineering*, 57, 339-343.

Nalbandian, L. (2021). Using Machine-Learning to Triage Canada’s Temporary Resident Visa Applications’. *Ryerson Centre for Immigration and Settlement (RCIS) and the CERC in Migration and Integration*.

NTS-Asia, (2020). “Technology in Migration Policy and Practice”. Erişim adresi: Technology in Migration Policy and Practice – NTS-Asia (rsis-ntsasia.org) (Erişim tarihi: 12.11.2023).

OECD, (2022a). *The Use of Digitalisation and Artificial Intelligence in Migration Management*. Erişim tarihi. 12.11.2023, <https://www.oecd.org/migration/mig/EMN-OECD-INFORM-FEB-2022-The-use-of-Digitalisation-and-AI-in-Migration-Management.pdf>.

OECD, (2022b). How migrants can best benefit from the use of digital tech. Erişim tarihi: 12.11.2023, <https://oecd-development-matters.org/2022/02/07/how-migrants-can-best-benefit-from-the-use-of-digital-tech/>.

Oberhaus, D. (2018). ICE Modified Its ‘Risk Assessment’ Software So It Automatically Recommends Detention.

Oluwasanmi, M. (2021). Algorithms & the Border: The Human Rights Implications of Automated Decision Systems in Canadian Immigration. *Federalism-E*, 22(1), 87-98.

Ormanlı, O. (2012). Dijitalleşme ve Türk Sineması. *Türkiye Online Journal of Design Art and Communication*, 2(2), 32-38.

Ozkul, D. (2023). Automating immigration and asylum: the uses of new technologies in migration and asylum governance in Europe.

Özel, S. (2018). Uluslararası koruma başvuru sahibi, uluslararası koruma sahibi ile geçici koruma altına alınanların hukuki statülerinin sığınmacı ve göçmen kavramları özelinde değerlendirilmesi. *Uludağ Journal of Economy & Society/ Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 37(2).

Özmete, E., & Gök, F. A. (2015). Sürdürülebilir kalkınma için sosyal inovasyon ve sosyal hizmet ilişkisinin değerlendirilmesi. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 26(2), 127-143.

Parlak, B. (2017). Dijital çağda eğitim: Olanaklar ve uygulamalar üzerine bir analiz. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22 (Kayfor 15 Özel Sayısı), 1741-1759.

Parviainen, P., Tihinen, M., Kääriäinen, J., & Teppola, S. (2017). Tackling the digitalization challenge: how to benefit from digitalization in practice. *International journal of information systems and project management*, 5(1), 63-77.

Peterie, M. (2019). Technologies of control: asylum seeker and volunteer experiences in Australian immigration detention facilities. *Journal of Sociology*, 55(2), 181-198.

Resmi İstatistik Portalı, (2023). Göç Kayıt Sistemi (GöçNet). Erişim tarihi: 13.11.2023, <https://www.resmiistatistik.gov.tr/detail/subject/goc-kayit-sistemi/>.

Sayın, Y., Usanmaz, A., & Aslangiri, F. (2016). Uluslararası göç olgusu ve yol açtığı etkiler: Suriye göçü örneği. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 18 (31): 1-13, 2016

Şemşit, S. (2018). Avrupa Birliği politikaları bağlamında uluslararası göç olgusu ve Türleri: Kavramsal bakış. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 25(1), 269-289.

Taş, İ. E., Koçar, H., & Çiçek, Y. (2017). Mülteci sorunun çözümüne ilişkin yeni bir yapılanma: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(Göç Özel Sayısı), 1369-1383.

Teichert, R. (2019). Digital transformation maturity: A systematic review of literature. *Acta universitatis agriculturae et silviculturae mendelianae brunensis*.

The Asia Foundation, (2023). The Safe Migration App. Erişim tarihi: 15.11.2023, <https://asiafoundation.org/publication/safe-migration-app/>.

TÜİK, (2022). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları. Erişim tarihi: 22.11.2023 <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=49685#>:

Türker, M. (2018). Dijitalleşme Sürecinde Küresel Muhasebe Mesleğinin Yeniden Şekillenmesine Bakış. *Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi*, 20(1), 202-235.

Türkoğlu, O. (2011). Mülteciler ve ulusal/uluslararası güvenlik. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(2), 101-118.

United Nations, (2023). Digital technologies at borders: A threat to people on the move. Erişim tarihi: 13.11.2023, Digital technologies at borders: A threat to people on the move | OHCHR.

Ünsal, E., & Kocaoğlu, Ö. (2018). Blok zinciri teknolojisi: Kullanım alanları, açık noktaları ve gelecek beklentileri. *Avrupa Bilim ve Teknoloji Dergisi*, (13), 54-64.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. (2013). Resmî Gazete, (Sayı: 28615). Erişim tarihi: 13.11.2023, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>.

Yankın, F. B. (2019). Dijital dönüşüm sürecinde çalışma yaşamı YAŞAMI. *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi E-Dergi*, 7(2), 1-38.



Derleme Makalesi / Review Article

CUMHURİYET'İN YENİ YÜZYILINDA TÜRKİYE'DE KENTLEŞME DENEYİMLERİ VE SUÇLA MÜCADELEDE ÖNLEYİCİ POLİSLİKİbrahim İRDEM¹**ÖZ**

Türkiye kentleşmesinin dinamikleri değerlendirildiğinde öne çıkan hususlardan birisi kentleşme hızının yüksek olmasıdır. Kentleşmenin hızlı bir şekilde büyümesi ise sosyal, ekonomik ve çevresel faktörler sebebiyle suç oranlarını etkileyebilmektedir. Kentler bir taraftan suç potansiyeli açısından önemli düzeyde riskler barındırırken diğer taraftan da suç önleme ve suça müdahale fırsatlarının kaynağıdır.

Son yıllarda iç güvenlik yönetimi ve polislik hizmeti sunumunda öne çıkan yaklaşımlardan birisi önleyici polisliktir. Suç meydana geldikten sonra harekete geçen ve bir olay akabinde toplumdaki bireylerden ya da gruplardan gelen taleplere ve çağrılara yanıt vererek olayı aydınlatmaya yarayan geleneksel polislik anlayışının ötesinde olan önleyici polislik anlayışı, dünya genelinde polis otoriteleri tarafından suçla mücadelede yüksek öncelik haline gelen bir stratejiyi oluşturmaktadır. Önleyici polislik, polisin bir suç meydana gelmeden önce olası güvenlik sorunları hakkında bilgi sahibi olması ve katılımcı bir anlayışla suçun önlenmesi için toplumdaki çeşitli paydaşlarla bir arada çalışmasını ve iş birliğini gerekli kılmaktadır. Toplumsal beklentilere ve taleplere duyarlı olan önleyici polislik suçla mücadelede toplumsal katılımı ve toplum desteğini önemsemekte, bu nedenle de kamu yönetiminde demokratik bir güvenlik hizmeti sunumunun tezahürü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye, yeni yüzyıla geçiş yaparken, her türlü suçla mücadeleye ve suç önleme stratejilerine büyük bir önem vermekte, önleyici polislik alanına özel bir hassasiyet göstermektedir. Bu çalışma, Türkiye'nin erken Cumhuriyet döneminden günümüze kentleşme dinamiklerinden ve deneyiminden yola çıkarak suçla mücadelede önleyici polisliğin rolünü sorgulamaktadır. Önleyici polisliğin kentleşmeden kaynaklı güvenlik sorunlarıyla başa çıkmadaki etkisini ve rolünü tartışan bu çalışma gerek kent bilimi alan yazınına gerekse güvenlik çalışmalarına katkı sunmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kentleşme, Suç, Polis, Önleyici Polislik

¹ Dr. Öğretim Üyesi, Polis Akademisi Başkanlığı, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Müdürlüğü, İbrahim. irdem@pa.edu.tr, ORCID: /0000-0003-0559-3418.

IN THE NEW CENTURY OF THE REPUBLIC URBANIZATION EXPERIENCES IN TÜRKİYE AND PREVENTIVE POLICING IN THE FIGHT AGAINST CRIME

ABSTRACT

When the dynamics of Türkiye's urbanization are evaluated, one of the issues that stands out is the high rate of urbanization. The rapid growth of urbanization may affect crime rates due to social, economic and environmental factors. While cities, on the one hand, contain significant risks in terms of crime potential, on the other hand, are the source of crime prevention and crime intervention opportunities.

In recent years, one of the prominent approaches in homeland security management and policing service delivery is preventive policing. Preventive policing, which goes beyond the traditional understanding of policing as taking action after a crime has occurred and responding to requests and calls from individuals or groups in society after an incident, constitutes a strategy that has become a high priority in the fight against crime by police authorities around the world. Preventive policing requires the police to be informed about potential security problems before a crime occurs and to work together and cooperate with various stakeholders in society to prevent crime with a participatory approach. Preventive policing, which is sensitive to social expectations and demands, emphasizes social participation and community support in the fight against crime, and therefore appears as a manifestation of democratic security service provision in public administration.

As Türkiye transitions into the new century, it attaches great importance to the fight against all kinds of crime and crime prevention strategies and shows a special sensitivity to preventive policing. This study questions the role of preventive policing in the fight against crime based on Türkiye 's urbanization dynamics and experience from the early Republican period to the present. This study, which discusses the impact and role of preventive policing in dealing with security problems arising from urbanization, aims to contribute to both the urban science literature and security studies.

Keywords: Urbanization, Crime, Police, Preventive Policing

GİRİŞ

Tarihten coğrafyaya, iktisattan sosyolojiye, mimariden siyaset bilimine ve arkeolojiye kadar pek çok disiplinin konusu olan kentler ve kentleşme olgusu güvenlik çalışmaları açısından da oldukça önem taşımaktadır. Kentlerin demografik açıdan genellikle nüfus yoğunluğunun fazla olduğu mekânlar olması; ticari faaliyetlerin kentlerde yoğunlaşması; doğal afet, sel, deprem, salgın hastalıklar gibi risklerin kent alt yapısı açısından birtakım negatif dışsallıklara sebebiyet vermesi; kentin demografik yapısı, sosyo-ekonomik ve kültürel dinamiklerine bağlı olarak çeşitli suç türleri ile karşı karşıya kalması kentleşme ve güvenlik açısından karmaşık ve çok boyutlu bir ilişkiyi ortaya çıkarmaktadır.

Kırdan kente göç ve kentlerin nüfusunun kırsal nüfusa oranla zaman içinde artmasına bağlı olarak gerçekleşen kentleşme süreci kent sakinlerinin deneyimlediği bağlam ve perspektife göre çeşitli olumlu ve olumsuz özellikler barındırmaktadır. Kentlerin kırla mukayese edildiğinde daha fazla istihdam olanaklarına sahip olması; farklı kültürlerden, etnik gruplardan, inançlardan gelen bireylere ev sahipliği yapması sebebiyle kültürel çeşitlilik ve zenginlik açısından bir mozaik oluşturması; sağlık, eğitim, ulaşım, alt yapı gibi hizmetlerin kentte daha yüksek standartlarda ifa edilmesi; kentlerde yoğun kültürel ve sanatsal faaliyetlere erişim olanakları kentleşmenin beraberinde getirdiği pozitif çıktıları içerirken gün geçtikçe artan çevre kirliliği, trafik sıkışıklığı, konut sorunu, kentin anomik yapısından kaynaklı olarak türeyen toplumsal yabancılaşıma kentleşme olgusunun negatif çıktıları oluşturmaktadır. Ayrıca kentlerdeki olumsuz faktörler olarak nitelendirebileceğimiz gelir eşitsizliği ve işsizlik gibi sorunlara bağlı olarak gelişim gösteren kentsel yoksulluk suça eğilimi artırabilmekte ve suç oranlarının artmasını tetikleyebilmektedir. İnsanların hayatlarını idame ettirebilmek için temel gereksinimlerini karşılamada güçlük çekmesi, nüfus yoğunluğuna bağlı olarak kaynak dağılımı ve sosyal destek sistemlerinin yetersizliği gibi faktörler toplumsal gerilimlerin de kentlerde artmasını tetikleyerek suça yönelimi destekleyebilmektedir. Özellikle alt yapının yetersiz olduğu, çarpık yapılaşmanın görüldüğü, düşük eğitim seviyesinin var olduğu, kentteki diğer yaşam alanları ile bütünleşmemiş kentsel çöküntü alanlarında bireylerin ekonomik zorluklarla başa çıkma mücadelesi, gelecek kaygısı ve umutsuzluklar kentin izole olmuş ve ötekileştirilmiş bu bölgelerinde suç oranlarını yükseltme potansiyeli taşımaktadır.

Kentleşmenin ortaya çıkardığı olumsuzluklar güvenlik politikalarını etkileyerek, kentlerde kamu düzenini, güvenliğini ve huzurunu sağlamakla görevli olan polis birimlerinin suçla mücadelede daha etkin politika ve uygulamalar geliştirmesini zorunlu kılmıştır. Böylece suçla mücadelede suç işlendikten sonra harekete geçen, suçu ve suçluyu ortaya çıkarmaya çalışan reaktif yaklaşımlardan ziyade suçun gerçekleşmemesi için önceden gerekli tedbirleri alan, suçun temel nedenlerine odaklanan proaktif yaklaşımlar önem kazanmaya başlamıştır. Bu kapsamda kolluk kuvvetlerinin suçun işlenmesine karşı caydırıcı olması gerektiği iddiasında olan, belirli bir suçun veya suç türünün tespit edilmesi ve önlenmesi amacıyla polis tarafından gerçekleştirilen tüm eylemleri içeren önleyici polislik anlayışı ortaya çıkmıştır.

Suç öncesi polislik olarak da nitelendirilebilecek önleyici polislik kent güvenliğini sağlamak için suç ortaya çıkmadan önce harekete geçmeyi amaçlamakta, polis-vatandaş ve topluluklar arasında güven inşa ederek toplumun farklı paydaşları arasında iş birliğinden hareketle olası güvenlik sorunlarına ortaklaşa çözüm bulmayı amaçlamaktadır. Suç oluşmadan önce engellemeye odaklanan önleyici polislik, suç oranlarının azaltılmasında etkili bir strateji olmakla birlikte toplum güvenliğinin uzun vadeli bir şekilde sürdürülebilir olmasına katkı sunmaktadır.

Bu çalışma Türkiye’de kentleşme sürecinden hareketle suçla mücadelede çağdaş bir yaklaşım sunan önleyici polislik konusuna odaklanmaktadır. Çalışmada öncelikle kavramsal açıdan kentleşme olgusundan yola çıkılarak Türkiye’de kentleşme süreci değerlendirilmekte, akabinde ise kentleşme-güvenlik ilişkisine yer verilerek suçla mücadelede önleyici polislik yaklaşımının güvenlik sorunlarını çözmedeki potansiyeli değerlendirilmektedir.

1. KENTLEŞME

Kentlerin ve kentleşmenin ortaya çıkmasında insanların avcılık ve toplayıcılıktan yerleşik düzene geçmesi dönüm noktası olmuştur (Yılmaz ve Çitçi, 2011: 253). Kentler M.Ö 4000’li yıllarda Sümerlerin yerleşik hayata geçmesine kadar geriye götürülebilmektedir. Dicle ve Fırat ırmaklarının aşağı kıvrımları boyunca Basra Körfezi’ne kadar dayanan alüvyon ovası üzerinde uzanan Sümer ülkesi dünyanın en eski uygarlığı olarak bilinmektedir (McNeill, 2006: 31). Her

ne kadar başlangıçta geniş çaplı toplumsal bir örgütlenme oluşturmaları da nehir kıyılarında yapay sulama kanalları kurmuşlar, setler inşa etmişler, böylece zamanla binlerce kişinin bir araya gelerek birlikte çalışmasını ve toplumsal disiplini sağlayan yerleşim birimleri inşa etmişlerdir (McNeill, 2006: 31-32).

Tarım, ekonomi ve ticaret üzerine kurulu kent devletlerinin inşa edildiği Sümerler dönemi birçok medeniyete temel oluşturmuştur. Kentle birlikte çömlek kaplar, tekerlekli araçlar, anıtsal yapılar, hiyerarşi, iş bölümü, din, yazı, edebiyat, heykel, sanat, hukuk gibi yeni keşif ve icatlar ortaya çıkmıştır.

‘Polis’ adı verilen bağımsız kent devletlerinden oluşan Antik Yunan kentleri ise demokrasinin beşiği olarak çok sayıda gelişmeye öncülük etmiştir. M.Ö 7. Yüzyılda Atik Yunan’da ortaya çıkan, eşitlik, özgürlük, demokrasi gibi kavramlarla betimlenen polisler Avrupa’daki ilk kentleşme hareketlerinden birisi olmuştur (Aliagaoglu ve Özkan, 2020: 9).

Roma İmparatorluğu döneminde ise Antik kentler zirveye ulaşmış, pek çok kent önemli ilerlemeler kaydetmiştir. İyi yetiştirilmiş ve uzmanlaştırılmış askerler, iyi işleyen bir lojistik destek ve dönemin koşullarına göre gelişmiş silahların var olduğu Roma İmparatorluğu Antik Çağ’ın en iyi ordusuna sahip olmuştur. Bununla birlikte yeni işgal edilen yerlerde yol, köprü, su kemeri yapılmış, kuşatılan yerlerin sağlıklı bir yerleşim olmasına önem atfedilmiş, tiyatro, tapınak, hamam, çeşme, kütüphane gibi yapılar inşa edilmiştir (Kesim, Köylü ve Girti, 2009: 6-7).

Roma İmparatorluğu’nun yıkılmasıyla birlikte özgür kent modelinin ilk örneklerini teşkil eden, tarım kentleri ile sanayi devrimi sonucunda ortaya çıkan kentler arasında geçiş kenti olarak da ifade edilebilen Orta Çağ kenti ortaya çıkmıştır. Antik Çağ kentleri kale kentinin dışında kurulan ve kendi toprağını ekip biçen, tarım yapan insanlardan oluşurken, Orta Çağ’da ise kentler ticarete ve küçük işletmelere dayanmış, bir bakıma ticaretin varlığından hareketle gelişme göstermiştir (Turhan, 2018: 737). Ticaretle uğraşan ve kent soylu ya da burjuva olarak nitelendirebilen bireyler soylularla ve rahiplerle güç mücadelesine girmiştir. Tüccar sınıf kentleri kontrol etmek adına esnaf loncaları kurmuşlar ve buralarda bir nevi eğitim ve yardımlaşma faaliyetleri yürütmüşlerdir. Deniz aşırı ticaret Orta Çağ kentleri üzerinden yükselmiş, günümüz belediye teşkilatlarının ilk nüvelerini oluşturan komün yönetimleri ile bu dönemde karşılaşmıştır. Bu kentler kale

duvarlarıyla çevrilmiş, kendine münhasır bir yasa, hukuk ve yönetim kurumlarına sahip olmuştur. Ticaret ve sanayinin geliştiği bu kentler burjuva sınıfının hâkim ve etkin olduğu yerler olarak kentsel kurumlar ve örgütlü kent ekonomisi tarafından şekillendirilmiştir (Bakır ve Ülgen, 2009: 132). Yerel yönetimler Orta Çağ'da burjuvazinin ve aristokrasinin ayrıcalık kazanmak için oluşturduğu birimler olarak değerlendirilmektedir (Görmez, 2005: 30).

15. yüzyılın başlarından 18. Yüzyılın sonlarına kadar devam eden Rönesans döneminde kentsel alanlar genişleme seyri göstermiş, nizam ve kenti daha güzel hale getirme çabası içinde kentsel mimari ve tasarım ön plana çıkmıştır. Kentsel mekanlarda ızgara şeklinde bölümlenmeler ve düz yollar yapılmış, heykel, sütun gibi sanat eserlerine önem atfedilmiştir. İdeal Rönesans kenti sivil binaları içeren bir plaza etrafında toplanmış ve şehrin geri kalanının etkileşime gireceği en önemli alan olarak görülen simetrik bir yerleşim oluşturulmuştur. Ayrıca kentte ulaşım ve sosyal yönleri de göz önünde bulunduran bir planlama anlayışı çerçevesinde günümüz şehir planlamasının temel sac ayağı inşa edilmiştir (Overstreet, 2022).

Sanayi Devrimi sonrasında ise kentler hem yapısal hem de fonksiyonel olarak hızlı bir şekilde dönüşüm geçirmiştir. Sanayi Devrimi ile ortaya çıkan yeni üretim faktörleri kentlerde iş gücüne duyulan ihtiyacı artırarak kırsal alanda yaşayanlar için kenti cazip hale getirmiştir (Can, 2013: 4). Sanayi toplumuna geçişle birlikte kitle üretim teknikleri önem kazanmış, kırsal kesimden kente göç hareketleri yaşanmış ve böylece kentleşme hızlanmıştır. Yoğun göç alan kentler hem demografi hem de ekonomik açıdan büyümeye başlamış, iş alanları farklılaşmış, iş bölümünde uzmanlaşma konusunda ilerlemeler kaydedilmiş ve kentliler arasında karmaşık ilişki ağları baş göstermiştir. Ulaşım araçlarının ve teknolojinin gelişmesi kentler arasındaki mesafeyi azaltmış, kentler sosyal ve ekonomik değişimler yanında kültürel açıdan da etkileşim alanı haline gelmiştir.

Günümüzde ise küreselleşme olgusunun etkisini tüm hızıyla sürdürmesi ve bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler kentleri farklı dinamikleri içeren karmaşık bir yapıya büründürmüştür. Sanayi toplumundan sanayi sonrası bilgi toplumuna doğru geçiş iktisadi, siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik açıdan kent mekanları üzerinde köklü değişim ve dönüşümler meydana getirmektedir (Kaypak, 2013: 81). Başta metropoller olmak üzere kentlerde nüfus yoğunluğunun artması, küresel ölçekte göç hareketlerinin yoğunlaşması, kentlerin teknolojik gelişmelere

ve bilgi teknolojilerine duyarlı olmasının kaçınılmaz hale gelmesi neticesinde akıllı kent uygulamaları, akıllı ulaşım sistemleri gibi özellikler modern kentleri şekillendiren etmenler olmuştur.

Kentlerin tarihsel süreçteki geçirdiği değişimlerden hareketle kentleşme kavramının açıklanması da oldukça önemlidir. Kentleşme tarımsal olmayan üretimin artması ve tüm üretimin denetim ve koordinasyonunun artması sonucunda büyüklük, yoğunluk, heterojenlik ve bütünleşme gibi unsurların arttığı ve kentte yaşayan nüfusun artışına bağlı olarak belirginleşen sosyal ve ekonomik yapıya işaret etmektedir (Arat, 1975: 12). Kentleşme, nüfusun kırsal alanlardan kentsel ortamlara göç etmesi ve bunun sonucunda kentsel alanlarda meydana gelen fiziksel değişimlerdir (Kuddus, Tynan ve McBryde, 2020: 1). Ancak kentleşmenin sadece fiziksel mekânsal değişikliği içeren bir bakış açısıyla tanımlanması şüphesiz eksik bir yaklaşım olacaktır. O nedenle kentleşmeyi mikro ve makro açılardan tanımlamak kavramın daha iyi anlaşılması açısından faydalıdır. Dar anlamda kentleşme; kent miktarı ve kentte yaşayan nüfusun artması anlamına gelirken; geniş anlamda kentleşme ise yalnızca nüfus artışı değil, ekonomik gelişme ve sanayileşme ile birlikte artan kent sayısı ve kentlerin büyümesi sonucunda toplumsal hayattaki değişimleri içeren, uzmanlaşma, iş birliği, kente özgü beşerî ilişkilerine vurgu yapan bir kavramı ifade etmektedir (Ekinci, 2019: 325). Kentin fiziksel yapısı yanında çevresini de etkileyen kentleşme, kent hayatı açısından toplumsal ve kültürel değişikliklere kapı aralamaktadır. Kentleşme bir yandan istihdam olanakları, ileri teknolojik araç ve gereçlere erişim imkânı, daha iyi sağlık, eğitim, kültür hizmetleri ve sosyal hizmet elde etme gibi bir dizi avantajlar yanında aşırı kalabalıklaşma, işsizlik, çevre kirliliği, bulaşıcı hastalıklara maruz kalma ve suç riski gibi önemli sorunlara da gebe kalmaktadır.

2. TÜRKİYE’NİN KENTLEŞME SERÜVENİ

Türkiye’de kentleşme ülkenin iç dinamikleri sebebiyle 1950’li yıllara kadar yavaş bir şekilde gerçekleşirken, 1950’li yıllar itibarıyla kırsal alanlardan kentlere doğru yönelen göç hareketleri ile birlikte hızlı bir artış eğilimi göstermiştir (Işık, 2005: 58). 1923-1950 arası dönem; ulus devlet inşasının oluşturulmaya çalışıldığı bir süreçte tekabül ederek ülke genelinde siyasal, ekonomik ve sosyal yapının yeniden şekillendiği bir dönem olmuş ve Batı’daki sanayileşmeye bağlı gerçekleşen kentleşme dinamiklerinden farklı bir kentleşme süreci yaşanmıştır (İrdem ve Lenger, 2021: 338). Bu dönemde ülke çapında güçlü bir kentleşme yaşanmamıştır.

Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle birlikte başta Ankara olmak üzere kentlerin düzenli bir şekilde gelişimine önem verilmiş, hatta 1937 tarihli 'İdeal Cumhuriyet Köyü' projesi kapsamında köyleri de kapsayacak şekilde kentsel mekanların planlı bir şekilde geliştirilmesine yönelik ciddi çaba sarfedilmiştir (Kızıroğlu, 2013: 58). 1923-1950 arası dönemde başkent Ankara'ya taşınmış, devletçilik politikası çerçevesinde ulaşım ağının oluşturulması ve geliştirilmesi desteklenmiş, Nazilli-Ereğli-Kırıkkale gibi kentlerde kamu iktisadi teşebbüsleri kurularak küçük kentlerin geliştirilmesi amaçlanmıştır (Sümer, 2020: 273-274). 1950'li yıllarda tarım sektörünün milli gelir içindeki payının ve sektördeki istihdam olanaklarının azalmasına bağlı olarak kırsal kesimlerden kente doğru göç yaşanmış, var olan kentlerdeki nüfusun artması ve bunun yanında çok sayıdaki yerleşim yerinin nüfusunun artmasıyla birlikte bu yerleşim yerleri kent statüsü kazanmıştır (Öztürk ve Çalışkan, 2019: 680-681). Kentler doğal nüfus artışından ziyade kırsal alanlardan gelen göçlerle büyümeye başlamıştır. Köyden kente göç; Doğu, Güney Doğu, Doğu Karadeniz ve İç Anadolu'dan Batı'ya doğru gerçekleşmiştir. İç göç ülke içindeki mekânsal değişim olarak Türkiye'de kentleşme hareketinin şekillenmesine yön vermiştir (Özdemir ve Doğan, 2022: 434). Göç olgusu ise kentin çekiciliğinden çok kırsal alanların itici özelliklerine bağlı olarak yaşanmıştır (Keleş, 1995: 2).

1950 ile 1980 arası dönemde ekonomik kalkınma ve sanayileşme çabalarının artması, tarımda makineleşmenin başlamasına bağlı olarak tarımsal yapıdaki değişimler göçü tetiklemiştir. Göç hareketleri ilk önce İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük şehirlere doğru gerçekleşmiş ve büyük kentlerde yoğunlaşmıştır. 1960-1970 yıllarında kentsel nüfus artışında azalma yaşanmış, 1970 ile 1980 yılları arasında ise kentleşme hızı önceki yıllara göre en düşük seviyede olmuştur. Yaşanan siyasi istikrarsızlıklar ve dünya genelinde petrol krizine bağlı olarak etkisini gösteren iktisadi darboğazlardan Türkiye'nin de etkilenmesi bu durumun en temel sebepleri olmuştur. Ayrıca 1970'lerle birlikte kalkınma hızının düşmesi, yatırımların durma noktasına gelmesi, tarım dışı sektörün iş gücü talebinin azalması, altyapı hizmetlerinde sıkıntılar, konut açığı, nüfus artışına bağlı olarak kamu hizmetlerinin karşılanmasındaki yetersizlikler bu yıllarda kentleşme hızının düşmesinde belirleyici olmuştur (Işık, 2005: 63).

Kentleşme 1980'li yıllarla birlikte ise yeni bir boyut kazanmıştır. 1980'li yıllar neo-liberal politikaların gittikçe önem kazandığı, serbest piyasa ekonomisine

geçişin yaşandığı bir döneme denk düşmüştür. Sanayi ve ticaretteki ilerlemelere bağlı olarak kentsel nüfus yeniden artmaya başlamıştır. Özellikle 1985-1990 yılları arasında iller arasındaki iç göç 4 milyonu aşmış, 1995-2000 yılları arasında ise 4.7 milyona ulaşmıştır (Yüceşahin ve Özgür, 2006: 19). 1980'lerin başında PKK terör örgütüne bağlı olarak yaşanan çatışmalar güvenlik sebebiyle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki binlerce insanın zorunlu olarak göç etmesine sebep olmuştur. İç göç dalgası ise Doğu ve Güneydoğu Anadolu'dan Batı illerine doğru yönelmiştir. Büyük kentlerde konut sıkıntısına bağlı olarak 1980'lerle birlikte gecekondulaşma da artış yaşanmıştır. Hazine arazisi ya da bazı durumlarda ise sahipli araziler üzerine bir gecede inşa edilen gecekondu kardan kente göç edenlerin barınma sorununa bir çözüm olmakla birlikte kır kültürünün kentte yaşatılmasında veya kardan göç edenlerin kente entegre olmalarında tampon mekânsal alan işlevi görmüştür.

1990'larda yoğunlaşan küreselleşme sürecine bağlı olarak metropoliten merkezler ortaya çıkmıştır. Metropoliten kentler kentsel mekânda önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Kent çevresindeki gecekondu alanları aşarak merkeze daha uzak konumda yer alan yüksek ve orta gelirli bireylerin yaşadığı konut alt kentleri oluşmuştur. Böylece bir yandan eski gecekondu alanları apartman binaları ile değişim geçirmiş, bir yandan da yüksek gelir gruplarını esas alan lüks konut projeleri gündeme gelmiştir (Yücel, 2020: 223). 1990'larda dönemin en etkili yapılarından biri olarak Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ön plana çıkmıştır (Usta ve Ulusoy, 2023: 270). Toplu konut yapılaşmaları kent mekanının biçimlenmesi üzerinde etkili olmuştur.

1990'larla uluslararası sermaye kent toprağı üzerinde küreselleşmenin bir yansıması olarak şekillendirici bir aktör konumuna ulaşmıştır. Uluslararası sermaye büyük ölçekli inşaat ve yatırım projeleri aracılığıyla kentsel peyzaj üzerinde ciddi değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Örneğin küresel ekonomik sistemin mekandaki en önemli izlerinden birisi olan alışveriş merkezleri (Biol, 2005: 426) sayısında başta büyük kentler olmak üzere artış yaşanmıştır. Bununla birlikte, Türkiye'nin ithal ikameci iktisadi anlayıştan küresel ekonomik sisteme kapılarını açmasıyla uluslararası büyük şirketlerin yerli pazar arayışı, büyük kentleri mega kentlere dönüştürmeyi arzulayan küresel sermayenin avantajlı konuma yükselmesi kentten uzak, orta ve üst sınıfın konut ihtiyacını karşılayan kapalı sitelerin inşasını ve sayıca artmasını tetiklemiştir (Akalin, 2019: 936). Ayrıca eski

sanayi faaliyetlerinin yürütüldüğü bölgelerin ve durağan alanların dönüşüme tabi tutularak kentin ekonomik yapısını değiştiren kentsel dönüşüm, kentsel yenileme alanları projeleri ivme kazanmış ve kentin temel hizmet alanları olan ulaşım, enerji, su gibi konularda alt yapı projeleri kenti daha yaşanabilir ve modern hale getirmeyi amaçlamıştır. Ancak kentsel dönüşüm uygulamaları vasıtasıyla ötekileştirme, soylulaştırma, toplumsal dışlanma gibi kent yoksulları bir dizi sorunlarla karşılaşmakta; kentsel yenileme alanları yoksulluk ve yoksunluğun alanları haline dönüşebilmekte, kentsel yenileme ile ortadan kaldırılması hedeflenen sefalet mahalleleri ve beraberindeki yoksulluk yer değiştirmekte ve dışlanmışlık güçlenerek derinleşebilmektedir (Engincan, 2015: 111-118).

2000’li yıllarda Türkiye’de kentleşme demografik değişimler, teknolojik ilerlemeler ve ekonomik büyümeye bağlı olarak ilerleme kaydetmiştir. Sanayileşmenin ve ticari faaliyetlerin artması, hızlı tren hatları, otoyollar, köprüler ve metro gibi gelişmeler aracılığıyla ulaşım imkanlarının iyileşmesi, kentsel hizmetlerde çevreye duyarlı, ekolojik sorunlara karşı sürdürülebilir önlemler alan politikaların benimsenmesi, dijitalleşmeden maksimum derecede istifade eden akıllı kentlerin önem kazanması Türkiye’de kentleşmeye 21. yüzyılda yön veren dinamikler olmuştur. Kentleşme hızının yüksek olmasına rağmen kentleşme sürecinin yavaş olduğu Türkiye kentleşmesinde, 2022 yılı adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre nüfusun %93,4’ü il ve ilçe merkezlerinde, %6,6’sı ise belde ve köylerde yaşamaktadır (TUİK, 2023). Dolayısıyla nüfusun büyük bir yoğunluğunun kentlerde yaşadığı ve düşük bir oranının ise kırsal bölgelerde hayatını sürdürdüğü görülmektedir.

3. KENTLEŞME VE SUÇ

Büyük ölçüde kentsel bir olgu olan suç, nüfus artışına bağlı olarak kentlerde ivme kazanmaktadır (Cheng ve Chen, 2021). Bu nedenle kentsel alanlar güvenliğin sağlanması, suça karşı etkili stratejilerin oluşturulması açısından önemli mekanlardır. Kentleşme suç türlerini ve suç işleme biçimlerini değiştirmekte, güvenlik hizmeti sunan birimlerin, kurum ve kuruluşların, yasa koyucuların suçla ilgili mücadele çabalarını etkilemektedir.

Kent ve suç ilişkisi kriminoloji açısından genel olarak sosyal düzensizlik, alt kültür ve çatışma teorileri kapsamında ele alınmaktadır (Urban Crime, 2023).

Shaw ve McKay kentsel alanlardaki mahalle koşullarının nasıl suça yatkın bir ortam yarattığını tasvir etmek amacıyla bozulan mahalleler üzerinde çalışarak birtakım görüşler ileri sürmüşlerdir. Ekonomik faktörlerden yola çıkarak düşük sosyoekonomik statüye sahip toplulukların, birbiri içinde yaşayan çok farklı etnik grupların ve yerleşim hareketliliğinin (insanların sürekli olarak mahalleye girip çıktığı) olduğu yerlerin sosyal düzensizliğe sebep olduğunu ve bu durumun da daha sonra toplumun genelindeki değerlere aykırı olan (suç, çeteler vb.) değerlerin benimsenmesine yol açtığını savunmaktadır (Leiber ve Peck, 2015). Teorisyenlere göre belirtilen topluluk özelliklerine sahip kent sakinleri ve ilgili kurumlar arasında sosyal bağların zayıf olmasından; eğitim, sağlık, uygun barınma gibi temel hizmetlerin sağlanamamasından kaynaklı olarak topluluk bağları gelişmemekte, alt kültürel değerler karşılaştığı sorunlarla (toplumsal dışlanma /izolasyon) başa çıkma aracı olarak görülmektedir (Leiber ve Peck, 2015). Kentlerdeki bazı mahallelerde suç oranlarının diğerlerinden neden daha yüksek olduğunu, yüksek suç oranına sebep olan unsurların neler olduğunu sorgulayan sosyal düzensizlik teorisi; yoksulluk, nüfus hareketliliği ve ırksal heterojenlik gibi unsurların sosyal düzensizliğe yol açabileceğini ve sosyal düzensizliğin de suça neden olabileceğini savunmaktadır (Kubrin ve Wo, 2016: 121). Bu tür koşulların böyle alanlardaki sosyal örgütlenmeyi ve uyumu, bir başka ifadeyle, suçun kontrol edilmesini engellediğini iddia eden teori esasında suç işleme eyleminde bireylerin belli bir çevreden etkilendiğini ileri sürmektedir. Chicago Okulu tarafından geliştirilen teori insanların yaşadıkları yerin suç işleme üzerindeki belirleyici etkisini ortaya koymakta, kişisel özelliklerden ziyade çevreyi ön plana çıkarmaktadır. Sosyal düzensizliğin yoğun olduğu yerlerde kişiler arası etkileşimlerin toplumsal normlara uymayı teşvik etmekten ziyade uzak olduğu ileri sürülmektedir (Bingöl, 2022: 643).

Alt kültür teorileri ise kentte karşılaşılabilecek suçları şiddet alt kültürü ve yoksulluk alt kültürü bağlamında açıklamaktadır. Şiddet alt kültürü, yüksek şiddet oranlarının, genel olarak suçluluğun ve özel olarak şiddetin daha kabul edilebilir davranış biçimleri olduğu bir kültürden kaynaklandığını savunmakta, şiddet değerlerinin alt kültürünü taşıyanlar tarafından şiddetin anlaşmazlıkların çözümünde kabul edilebilir bir araç olarak görüldüğünü dile getirmektedir (Urban Crime, 2023). Yoksulluk alt kültürü ise kentlerin banliyö ve gettolarına odaklanarak suç davranışını açıklamaktadır. Yoksulluk alt kültürüne göre, bu alt kültürün

taşıyıcıları çalışarak ya da başararak para kazanma eğiliminde olmadıklarından ve yoksulluğa bağlı olarak para elde etme sabırları sınırlı olduğundan dürtüsel davranmakta ve bu dürtüler de zamanla suça yol açmaktadır (Urban Crime, 2023). Dolayısıyla alt kültür teorilerine göre belirli bir alt kültüre mensup olmak belli amaçları gerçekleştirmek isteyen bireyleri yasadışı olarak nitelendirilebilecek suç davranışlarına yöneltebilmektedir.

Çatışma teorisi ise bireylerin neden suç davranışı sergiledikleri ya da suçun nedenleri ile ilgilenmekten ziyade suç ve toplumsal eşitsizliği diğer mali nedenlerle ilişkilendirmekte, toplumu güç/iktidar için mücadele eden grupların bütünü olarak görmektedir. Teoriye göre toplumsal katmanlar arasında var olan çatışmanın en temel belirleyicisi güçtür. Çünkü toplumsal ve siyasal güce sahip olanlar güçlerini kullanarak hem suçu hem de suçluyu yaratmaktadır (Dızman, 2021: 437).

Yukarıda belirtilen yaklaşımlar dışında Emile Durkheim tarafından ortaya atılan Anomi Teorisi, daha sonra Robert Merton tarafından geliştirilen Anomi ve Gerilim Teorisi, Erving Goffman'ın Damga Kuramı suç üzerinde etkili olan, suç bilimi açısından önemli bakış açılarını yansıtan diğer anlayışları oluşturmaktadır.

Durkheim'a göre modern toplum hayatının yol açtığı amaçsızlık ya da umutsuzluk duygusu anomi sebebiyledir. Geleneksel yaşam biçimleri ve gündelik kalıpların toplumsal gelişme tarafından parçalanması bireyleri gündelik yaşamın anlamdan yoksun olduğu fikrine sevk etmektedir (Giddens, 2008: 49-50). Durkheim'ın Anomi Teorisi; toplumsal normların belirsizleşmesi veya zayıflamasının, bireylerde suça eğilimi artırabileceğini savunmaktadır.

Durkheim'ın anomi kavramını kullanarak suçun nedenlerini kendi sosyal yapı perspektifi çerçevesinde geliştiren Merton ise suçun ortaya çıkışını toplumsal sınıf yapısının bir sonucu olarak bireylerin olanaklara eşit uzaklıkta olmamasına bağlamaktadır. Amerikan toplumu eleştirisinden yola çıkan Merton; Amerikan toplumunun bireylere koyduğu hedefin başarılı ve zengin olmak olduğunu, ancak bu hedeflere ulaşmak için gerekli araçlara ulaşma konusunda herkesin eşit olmadığını ve bu eşitsizliğe rağmen çizilen hedefin ise herkes için geçerli olduğunu söylemektedir. Merton'a göre bir yandan toplum tarafından dayatılan hedefler olması diğer yandan da katı ve kesin hedefler karşısında sosyo ekonomik olarak

alt sınıftan bireylerin gerekli araçlara ulaşamaması bir gerileme sebep olmakta ve toplumdaki az sayıdaki zengin insanlar gibi gerekli araçlara sahip olmayanlar suç işleyebilmektedir (Baygeldi, 2020: 98-99).

Damga Kuramı; sosyal etiketlenmenin suç ve sapkınlığın gelişimindeki rolüne odaklanan sosyolojik bir yaklaşımdır. Suç ve sapkın davranışların başlangıçta çeşitli nedenlerden ve koşullardan kaynaklanabilmesine rağmen, bireylerin suçlu ya da sapkın olarak etiketlendikten veya tanımlandıktan sonra sıklıkla kendilerinin ve diğerlerinin olumsuz stereotiplere (damgalama) verdiği tepkilerden kaynaklanan yeni sorunlarla karşı karşıya kaldıklarını varsaymaktadır. Bu sorunlar, sapkın ve suç niteliğindeki davranışların istikrarlı ve kronik hale gelme olasılığını artırmaktadır (Bernburg, 2009: 187). Goffman bireyin damgalanmasıyla birlikte sosyal dışlamanın gerçekleşeceğini, damgalanmış bireyin zamanla bu durumu içselleştireceğini ve nihai olarak kendisine biçilen rolü toplumda üstleneceğini belirtmektedir.

Dünyanın farklı ülkelerinde suçun kaynakları ve etkisi değişik dinamiklerden beslense de kentlerde suçun sebebi hemen hemen her ülke de benzerlik göstermektedir. Kentlerdeki yoğun demografiye bağlı olarak kırla mukayese edildiğinde kalabalık alanlarda suç işleme davranışının daha kolay olması, işsizlik sorunu, kentin heterojen yapısı, yüksek düzeyde yoksulluk, kötü alt yapı koşulları (yeterli aydınlatmanın olmaması vb.), aile içi sorunlar, düşük eğitim düzeyi ile karakterize olan kentsel alanlar, ötekileştirme ve damgalanma sonucunda damgalanan alt kültüre sahip olan bireylerin suç işleme ihtimali suç ve şiddet üretme potansiyeli taşımaktadır.

Kentleşme güvenlik açısından değerlendirildiğinde farklı güvenlik algıları ortaya çıkarmaktadır. Kentin farklı semtlerindeki sosyal ve ekonomik etmenlere, nüfusun yapısına, çevresel faktörlere bağlı olarak güvenlik algısı da değişim göstermektedir. Yüksek yaşam standardına sahip kent alanları ile görece daha düşük seviyede olan yerler arasında kent sakinlerinin güvenlik hissi ve algısı değişmektedir. Ayrıca kent güvenliğinden sorumlu olan polise karşı kentin farklı yerleşim yerlerinde bakış açısı bile farklılık gösterebilir. Örneğin; yüksek yaşam standartlarına sahip semtlerde polis-toplumla daha yakın bir iş birliği içinde olup, daha olumlu bir imaja sahip olabilirken; yüksek suç oranlarına sahip kent mahallelerinde polise karşı mesafeli bir tutum görülebilir. Türkiye’den örnek vermek

gerekirse İstanbul Sarıyer ilçesindeki farklı sosyo-ekonomik ve kültürel dinamikler sebebiyle kolluk güçlerine karşı bakış açısı aynı ilin Gaziosmanpaşa ve Güngören gibi semtlerinde farklılık arz edebilir. Bu durum kent içi güvenliğin sağlanmasında kentin farklı mahallelerindeki sosyal, ekonomik, kültürel faktörlerin ve farklılaşan güvenlik ihtiyaçlarının dikkate alınarak strateji geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Kentleşme-suç ilişkisinde üzerinde tartışılması gereken konulardan birisi de radikalleşmedir. Kentleşme sürecinde yaşanan iç göçle beraber ne kadar radikal olduğunun farkındalığına ulaşmamış bir birey kente göç ettikten sonra yeni tanıştığı zıt fikir ve düşüncelerle etkileşim kurarak kendi radikal düşünce yapısının farkına varabilir. Bu farkındalık eğer bireyin radikal tutumunu derinleştirirse radikalleşme bir suç sebebi olarak karşımıza çıkabilir. Ancak bunun tersi bir durum da söz konusudur. Şöyle ki, birey göçe kaynaklık eden yöreden öğrendiklerinden ve duyduklarından kaynaklı olarak zıt fikirde olduğu kesime karşı radikal bir tutum benimsemiş olabilir; ancak kente göç etmesiyle birlikte zamanla bu radikal tutumun yumuşaması da söz konusu olabilir. Çünkü kentleşme aynı zamanda bireyin daha önce radikal tutum sergilediği kesim ile ortak paydada buluşabilmesine imkân tanımakta ve radikalliğinin farkına varmasına katkı sunabilmektedir. Bu yüzden kentleşme bir yandan radikalleşmeyi tetikleyen bir sürece kaynaklık ederken, diğer yandan da tam tersi bir işlev görmektedir. Dolayısıyla suç kavramı kentleşme ve radikalleşme ilişkisi üzerinden değerlendirildiğinde direkt olarak radikalleşmenin suça zemin hazırlayacağını söylemek rasyonel bir bakış açısı değildir. Ancak radikalleşmenin kentleşmenin istenmeyen bir sonucu olduğunu ve suça eğilimi arttırabileceğini görmezden gelmemek gerekir. Örneğin kentlerde sosyo-ekonomik eşitsizliğin artması ve toplumdaki bazı grupların ötekileştirilmesi, radikalleşmeyi tetikleyerek güvenlik sorunları ortaya çıkarabilmektedir.

4. ÖNLEYİCİ POLİSLİK YAKLAŞIMI VE SUÇLA MÜCADELEDE ÖNLEYİCİ POLİSLİĞİN ROLÜ

Cumhuriyet'in yeni yüzyılına girerken, iç ve dış güvenlik sorunlarından kaynaklı olarak güvenlik tehditlerinin içeriğinin değişmesi ve klasik anlamdaki güvenlik anlayışının gerek ulusal gerekse uluslararası meselelerle mücadele etmede yetersiz kalması Türkiye'nin güvenlik politikasında ciddi kırılmaları beraberinde getirmiştir. Polis teşkilatı bir yandan demokratik polisliğin ana felsefesine uyumlu bir şekilde dinamik, esnek ve sivil bir yapılanmaya doğru dönüşüm yaşamış,

diğer yandan da modern toplumun ihtiyaçlarına hızlı bir şekilde yanıt verebilen, vatandaşların iç güvenlik güvenlik hizmetinden beklentilerini karşılayabilen, insan hak ve özgürlüklerini güvenliği sağlamada temel amaç olarak gören, yönetim esaslı, daha az risk ve önleyicilik gibi değerleri güvenlik politikasında merkeze alan bir anlayışa doğru evrilmiştir. Son yıllarda polislik hizmetleri kapsamında suçla mücadelede önleyici polislik yaklaşımı belirgin bir şekilde önem kazanmıştır.

Önleyici polislik; polisliğe yönelik geleneksel reaktif yaklaşımların ötesinde, çok aktörlü bir zeminde, risk yönetimini de içerecek şekilde ve önleyici çabalar yoluyla suç sonrası süreçten ziyade suça sebep olan sorunların önlenmesinin amaçlandığı suç öncesi süreci ifade etmektedir (Ellefsen, Bjørkelo, Sunde ve Fyfe, 2023: 197). Polisin suçları işlendikten sonra soruşturmak yerine, işlenmeden önce önlemeye odaklandığı yaklaşım önleyici polislik olarak karşımıza çıkmaktadır (Harris, 2005). Önleyici polislik yaklaşımında olay meydana geldikten sonra tepki vermek yerine proaktif polislik anlayışı çerçevesinde suçu önlemeye ve azaltmaya yönelik tedbirler söz konusudur. Suç davranışı ile karşılaşmamak için gerekli tedbirlerin alınarak suça sebep olan nedenlerin ortadan kaldırılması ve böylece güvenliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Devriye ve nöbet uygulamaları, mesken koruma, durdurma, arama, şüphe durumunda yakalama, istihbarat faaliyetleri, suçla mücadelede halkın desteğinin alınması, sosyal yardım, toplumla yakın etkileşim, analiz ve suç profili oluşturma gibi çabalar önleyici polislik yaklaşımı çerçevesindeki uygulamalara örnek teşkil etmektedir.

Emniyet Teşkilatı Kanunu'na göre polis; idari, siyasi ve adli olmak üzere üçe ayrılmaktadır (Emniyet Teşkilatı Kanunu, Madde 9). Bunlardan idari polis veya suç öncesi polis; kamu düzenini ve güvenliğini sağlamakla mükellef olup, suç unsuru teşkil edecek faaliyetlerin önüne geçmek amacıyla kanun koyucunun kendisine verdiği yetkiler çerçevesinde sorumluluk üstlenmekte, suçun önlenmesi için gerekli tedbirleri almaktadır. 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu (PVSK)'nda polisin durdurma ve kimlik sorma, önleme araması yapma gibi yetkileri bulunmaktadır (PVSK). Polis mevzuatında düzenlenen görev ve yetkiler suçla mücadelede etkili bir araç olarak potansiyel suçların önlenmesine katkı sağlamakta, güvenlik tehditleri karşısında birey ve toplum güvenliğini artırmaktadır.

Katılımcı bir yaklaşımla toplumun desteğini almayı ve toplumun istek ve taleplerini yerine getirmeyi amaçlayan polislik faaliyetine Toplum Destekli Polislik (TDP) denilmektedir. TDP, yalnızca suç ortaya çıktıktan sonra değil, karşılaşılabilecek potansiyel suçları tespit etmeye ve önlemeye yönelik proaktif bir yaklaşım içerdiği için aynı zamanda önleyici polisliğin de bir parçasıdır. TDP; toplumun güvenlik hizmetlerinin sunumuna katılımını esas almaktadır. Bayley; toplum destekli polisliği her zaman gelişmekte olan ve geleceğin polisliği olarak görmekte; dört fonksiyon üzerinden tasvir etmektedir (Yıldız, 2020: 141-142): a) suç önleyici faaliyetleri odağına alması, b) suç oluştuğundan sonra müdahale yerine daha çok suç oluşmadan önce kontrol altına alma, c) polislik hizmetlerini ifa ederken halkın desteğini alma, d) polis faaliyetlerinin denetlenmesinde yönetimin sorumluluğunu alt seviyelerle paylaşma.

TDP'ye göre polis sorunları tespit etmek ve güvenlik sorunları çözmek için toplumdaki paydaşlarla iş birliği yapmaktadır. TDP anlayışına göre suç ve suçlulukla mücadelede sorumluluk yalnızca polisin değil, etkileşim ve sorumluluk paylaşımı yöntemleriyle toplumun tüm üyelerini içermektedir. Suç ve sosyal düzensizliğe odaklanan TDP, Polis-halk ilişkilerini ve halkın polisiye hizmetlerden memnuniyet algısını iyileştirmekte, halkın polise olan güvenini artırmaktadır (Özer, 2021: 305). Toplumla kurulan iletişimin ve bağın geliştirilmesine dayanan TDP, toplumun her bir kesimiyle güvenli ve huzurlu bir çevre oluşturmayı, toplumda güvenliğe ilişkin endişelerin bertaraf edilmesini ve dolayısıyla yaşam kalitesinin artırılmasını amaçlamaktadır (Zengin, 2020: 192). TDP uygulamaları bağlamında Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından suçtan korunma ve çeşitli suç türlerine yönelik tedbir almak vasıtasıyla bilgilendirme çalışmaları yürütülmekte, vatandaşlarla görev ifası sırasında bireysel ilişkiler geliştirilerek dilek ve şikayetleri ilgili birimlere aktarılmakta, okul aile birliği toplantıları, sosyal etkinlikler, sosyal yardım faaliyetleri, çocuk bakımevleri, huzurevleri gibi ziyaretler ve suç mağdurlarına yönelik desteklerle toplumla işbirliği güçlendirilmektedir (EGM, 2023).

Önleyici polislik faaliyetlerinde zor ve silah kullanma yetisine sahip, emniyet ve jandarma bünyesinde yardımcı silahlı kolluk olarak görev ifa eden bekçilik müessesesi suçla mücadelede önemli sorumluluklar üstlenmektedir. Bekçiler 7245 Sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu'na göre bir dizi önleyici ve koruyucu görevlerle donatılmıştır. Bu kapsamda; "görevlendirdikleri yerlerde devriye hizmetleri yürütmek; konut, iş yeri ve araçlar gibi malların korunmasında

sahipleri tarafından eksik tedbir alınmışsa bunları tamamlattırmak; şüpheli kişi veya durumla karşılaşmaları durumunda bunları genel kolluğa bildirmek; kamu düzenine zarar verecek mahiyetteki gösteri, yürüyüş, karışıklıkların önlenmesi amacıyla genel kolluk kuvvetleri gelinceye kadar önleyici tedbir almak; uyuşturucu imal edilen, satılan, kullanılan, kumar oynanılan, fuhuş yapıldığından şüphe edilen yerleri bağlı olduğu genel kolluk birimine bildirmek; bireylerin can, mal ve ırzına karşı saldırı ve tehditleri önlemek ve genel kolluk gelinceye kadar gerekli tedbirleri almak; mahalle sakinlerini etkileyen elektrik, su, doğalgaz, kanalizasyon gibi arızaları bağlı bulunduğu kolluk birimleri ile ilgili kurum ve kuruluşlara bildirmek ve ekipler gelinceye kadar gerekli önlemleri almak; halkın sükun ve istirahatini bozanları ve başkalarını rahatsız edenleri engellemek, sokak, geçit ve meydanları tıkararak trafiğe mâni olan taşıtların ve diğer engellerin kaldırılmasını sağlamak ve gerektiğinde bağlı bulunduğu genel kolluk birimlerine bildirmek; yangın, deprem, su baskını gibi afet ve tehlikelerde genel kolluğu bilgilendirmek ve görevli ekipler gelinceye kadar gerekli önleyici tedbirleri almak” gibi konularda görevli ve yetkili kılınmıştır (Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu, Madde 6). İç güvenliği sağlamada destekleyici polislik hizmeti ifa eden bekçiler kent merkezlerinde polislin görünürlüğünün arttırılmasında, suç önlemede, suça maruz kalma potansiyeli olan kişilerin korunmasında etkin rol oynamaktadır (İrdem, 2019: 259).

Bekçilik ilk kez 1966 yılında 772 Sayılı Kanun ile hukuki statü kazanmış ve 1993 yılına kadar çok sayıda bekçi istihdam edilmiştir. 2016 yılında ise vatandaşla devlet arasındaki bağı güçlendirip, güven duygusunu artırmak amacı ile bekçilik müessesesi yeniden aktif hale getirilmiştir (İrdem, Öztürk ve Akıncioğlu, 2019: 19). Genel kolluk kuvvetlerine yerel düzeyde yardımcı bir birim olarak teşkilatlandırılan bekçilerin polise destek vermesi kentlerde asayişe müessir suç oranlarının azalmasına katkı sağlayabilmektedir. Bununla birlikte bekçiler halkın artan güven hissine bağlı olarak polis birimlerine ve adalete olan güveninin pekişmesini sağlamaktadır (İrdem, Öztürk ve Akıncioğlu, 2019: 20-34).

Önleyici polislik anlayışının başarılı bir şekilde tatbikinde polis birimlerine yardımcı olan önemli bir aktör de özel güvenlidir. Alışveriş merkezlerinden, dükkanlara, parklardan okullara ve suç işlenme riskine karşı kendisini çevresindeki binalardan, kentin düzensizliğinden izole etmeye çalışan güvenli sitelere kadar özel güvenlik sektörü suçun ortaya çıkmadan önlenmesinde oldukça önemli rol oynamaktadır. Özel güvenlik hizmetlerinden yoğun bir şekilde yararlanan ve

kentleşmeyle gün geçtikçe sayıları artan korunak siteler Türkiye’de kentleşmenin son yıllarda tanık olduğu ve güvenliğin mekânsal yansımaları resmeden yerleşim alanları haline gelmiştir. Bu nedenle üzerinde ayrıca durulmasında fayda vardır.

Kentleşmeyle beraber kendisini yalnızca fiziksel sınırlarla değil, bunun yanında toplumsal ayrışma ile tasvir edebileceğimiz site sayılarında gittikçe artış yaşanmaktadır. İçerisinde hemen hemen site sakinlerinin tüm ihtiyaçlarının karşılayabileceği hizmetler sunan (park, spor salonu, havuz, alışveriş için dükkanlar vb.) siteler kentin kalabalık ve gürültülü ortamından kendisini soyutlamakta, ortaya çıkabilecek suç risklerine karşı kendisini koruma amacı gütmektedir. Siteler, sakinlerinin daha güvende olmasını sağlamak için küçük ölçekli güvenli bölge yaratmaktadır. Aslında bu durum kent içinde genel kent güvenliğinden bağımsız bir güvenlikleştirme faaliyeti olarak karşımıza çıkmaktadır. Kent merkezlerinin düzensizliğine bir tepki olarak örülen duvarlar esasında ontolojik güven duygusunun satın alınması anlamına gelmektedir (Şahin ve Açıkalin, 2012: 242). Neo-liberalizmin kentte yansıması olan güvenli siteler aynı zamanda yüksek ve orta gelirli ile alt gelirli arasında mekânsal ayrımlaşma ve kutuplaşmanın da temsil edildiği yerlerdir. ‘Tekinsiz ötekiler’ korunaklı sitelerle birlikte sitenin dışarısında bırakılmaktadır (Sencer, 2021: 167). Bu izolasyon fanuslarında özel güvenliğin rolü; caydırıcılık çerçevesinde potansiyel suçluların siteye girmelerinin engellenmesi başta olmak üzere rutin devriyeler, çok sayıda kamera, alarm sistemleri ve güvenlik personeli ile sakinleri için güvenli ve kontrollü bir alan oluşturulmasıdır.

Önleyici polislik kent güvenliğin sağlanmasında hem istihdam alanı yaratmış hem de devasa bir ticari sektör oluşturmuştur. Kentlerde nüfus yoğunluğunun artması, ticareti faaliyetlerin çeşitlenmesi, kent güvenliğini etkileyen olumsuz risk faktörleri özel güvenlik şirketlerinin kurulmasına ve personel istihdamına imkân tanımıştır. Alışveriş merkezlerinde, iş merkezlerinde, hava alanlarında, metrolarda, otobüs terminallerinde, okullarda, üniversitelerde, ekonomik-stratejik tesislerde, spor müsabakasında, etkinliklerde, eğlence-turizm sektöründe ve pek çok kamusal alanda özel güvenliğe duyulan ihtiyaç artmıştır.

Kent güvenlik yönetim sistemi çerçevesinde (KGYS) meydanlara, yollara, sokak ve park gibi kamuya açık alanlara koyulan görüntüleme sistemleri, plaka tanıma sistemleri (PTS), dedektörler, X-Ray cihazları, aydınlatma sistemleri,

iletişim cihazları, alarm sistemleri, patlayıcı veya narkotik tespit sistemleri, çevre güvenliği için erken algılama ve uyarı sistemleri, güvenlik yazılımları ve diğer güvenlik sistem ve cihazları artan bir ürün talebi ile karşılaşmış, önemli bir ticaret endüstrisi doğmuştur. Önleyici polislik hizmetlerinin etkili sonuç vermesine katkı sağlayan özel güvenlik şirketleri ve ekipman üreticileri büyüyerek rekabetçi bir pazar oluşmasına öncülük etmişlerdir.

SONUÇ

Türkiye’de kentleşmenin tarihsel serüveni incelendiğinde, ilk göze çarpan husus sanayileşmesini erken tamamlamış ülkelere kıyasla kentleşmenin hızlı artan bir eğilim göstermesidir. Hızlı kentleşmenin beraberinde getirdiği en önemli sorun alanları ise sanayiye bağlı bir kentleşmenin yaşanmaması, büyük kentlerin küçük ve orta büyüklükteki kentlerle mukayese edildiğinde daha hızlı büyümesi, plansız kentleşme, kentin bazı yerleşim yerlerinde yoksulluk ve yoksunluk gibi sorunların baş göstermesidir. Ayrıca işsizlik, sektörler ve bölgeler arası dengesizlik, gecekondular, konut problemleri, kırdan kente göç edenlerin kente adapte olamamaları 1950’lerden itibaren Türkiye kentleşmesinin temel belirleyici nitelikleri olmuştur.

1990’larla küreselleşme olgusunun hızlı bir şekilde kent mekânı üzerinde yarattığı etki ve 2000’li yıllarla birlikte kalkınma, teknolojik ilerleme, dijitalleşme, kent alt yapısının iyileştirilmesi, çevre bilincinin toplumda daha geniş alanlara yayılması, kentsel mimariye ve kent estetiğine önemin artması gibi pek çok gelişme Türkiye’nin yeni yüzyıla girerken kentleşme deneyimlerini derinden etkileyen unsurlar olmuştur.

Kentleşme sürecindeki bu gelişmeler kentlerin daha konforlu ve yaşanabilir olmasını kolaylaştırmakla birlikte kentlerdeki güvenlik dinamiklerini de derinden etkilemektedir. Suçun ortaya çıkması ve yayılması riski kent sakinlerinin kendini güvende hissetmesini engelleyeceği için önleyici polislik yaklaşımı sadece fiziki güvenliği değil, sosyolojik ve psikolojik güvenlik parametrelerini de hesaba katan güvenli kentlerin inşasında etkili bir çözüm olarak varlık göstermektedir. Suç ortaya çıkınca faaliyete geçen geleneksel polislik anlayışından farklı olarak kentleşmenin ortaya çıkardığı yeni güvenlik tehditleri ve algıları karşısında önleyici polislik proaktif çözümlemeler sunmaktadır. Suç oluşmadan önce suça iten ortam ve

şartları elimine etme, vatandaşların güvenlik taleplerine ve beklentilerine duyarlı olma, toplumun güvenlik yönetimi sürecine katılımını sağlama, kamu güvenliğinin sağlanmasında taraflara ortak sorumluluk yükleme, polis-vatandaş arasında güveni sağlamlaştırma, daha güvenli bir toplum inşa etme açısından önleyici polislik suçla mücadelede etkin bir stratejidir. Ayrıca katılımcı bir perspektif içerdiği için polisin meşruiyetini ve imajını toplum nezdinde güçlendirmekte, şeffaflık ve hesap verilebilirliği artırmaktadır.

KAYNAKÇA

Akalın, M. (2016). Mekânsal Ayrışmanın Bir Yeni Biçimi Olarak Kapalı/Kapalı Siteler: Akkent Konutları Örneği. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (2), 923-956.

Aliağaoğlu, A. ve Özkan, O. (2020). Antik Yunan Kentlerinin (Polis) Kentsel Ekoloji Perspektifiyle Değerlendirmesi. *Doğu Coğrafya Dergisi*, 25 (43), 1-12.

Arat, Z. (1975). *Gelişmekte Olan Ülkelerde Sanayileşmenin Kentleşmeye Etkisi: Türkiye İçin Bir Sınama*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Dairesi.

Bakır A. ve Ülgen, P. (2009). Geç Ortaçağlarda Avrupa'da Kent ve Kentsel Yaşam Hakkında Bir Değerlendirme. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (2), 127-142.

Baygeldi, M. R. (2020). *İç Güvenlik Yaklaşımları ve Modelleri*. İ. İrdem. (Ed.), *İç Güvenlik Yönetimi ve Polislik* (ss.89-117). Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

Bernburg, J. G. (2009). *Labeling Theory*. M. D. Krohn; A. Lizotte ve G. P. Hall (Ed.), *Handbook on Crime and Deviance* (ss. 187-207). London: Springer.

Biröl, G. (2005). Çağdaş Alışveriş Merkezlerinde Kent Dokusunun Yeniden Yorumlanması. *Gazi Üniversitesi Mühendislik Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 20 (4), 421-427.

Can, F. (2013). *Kentleşme, Sanayileşme ve Kalkınma Etkileşimi*. T.C. Fırat Kalkınma Ajansı.

Cheng, T. ve Chen, T. (2021). *Urban Crime and Security*. W. Shi, M.F. Goodchild, M. Batty, MP. Kwan, A.Zhang (Ed). *Urban Informatics*. Singapore: The Urban Book Series Springer.

Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu, Kanun No. 7245, Kabul Tarihi: 11.06.2020.

Dızman, Z. Ş. (2021). Analyzing Crime and Unemployment From A Sociological Perspective. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 44, 433-443.

Ekinci, E. (2019). *Yönetim ve Kent*. M. A. Özer. (Ed.), *Yönetim ve...*(ss.323-347). Ankara: Gazi Kitabevi.

Ellefsen, H. B., Bjørkelo, B., Sunde, I. M. ve Fyfe, N. R. (2023). *Unpacking Preventive Policing: Towards a Holistic Framework*. *Police Science & Management*, 25 (2), 196-207.

Emniyet Teşkilatı Kanunu, Kanun Numarası: 3201, Kabul Tarihi: 4/6/1937.

Emniyet Genel Müdürlüğü (2023). Toplum destekli polislik. Erişim Tarihi: 05 Kasım 2023, <https://www.egm.gov.tr/toplum-destekli-polislik>.

Engincan, P. (2015). *Kentsel Dönüşümün Sonuçları: Kent Yoksulluğu/Yoksunluğu ve Toplumsal Dışlanma*. İdealkent, 16, 107-122.

Giddens, A. (2008). *Sosyoloji*. (C. Güzel, Haz.). İstanbul: Kırmızı Yayınları.

Görmez, K. (2005). *Küreselleşme ve Yerelleşme*. Ankara: Odak Yayınevi.

Harris, D.A. (2005). *Good Cops: The Case For Preventive Policing*. New York.

Işık, Ş. (2005). *Türkiye’de Kentleşme ve Kentleşme Modelleri*. Ege Coğrafya Dergisi, 14, 57-71.

İrdem, İ. (2019). *Yönetişim ve İç Güvenlik Yönetimi*. T. Avaner ve B. Övgün (Ed.), *Genel Olarak İç Güvenlik Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitabevi.

İrdem, İ. ve Lenger, A. (2021). *1923-1950 Arası Dönemde Ankara Kentleşmesi ve Sorunları*. Gazi Akademik Bakış, 4 (28), 331-357.

İrdem, İ., Öztürk, E. ve Akıncioğlu, U. (2019). *Güvenliğin Kurumsal Yönetiminde Destekleyici Polislik: Bekçilik Örneği*. Rapor, Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

Kaypak, Ş. (2013). Modernizmden Postmodernizme Değişen Kentleşme. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 2 (4), 80-95.

Keleş, R. (1995). Kentleşme ve Türkçe. *Dilbilim Araştırmaları Dergisi*, 6, 1-5.

Kesin, G. A., Köylü, P. ve Girti, P. (2009). Roma Dönemi Kent Yerleşimleri ve Prusias ad Hypium (Kieros, Üskübü, Konuralp). *Ormancılık Dergisi*, 5 (1), 4-24.

Kızıroğlu, A. M. (2013). Türkiye’de Kentleşme ve Kentleşme Politikaları. Maltepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Ekonomik, *Toplumsal ve Siyasal Analiz Dergisi*, 2, 53-77.

Kubrin, E. C. ve Wo, C. J. (2016). *Social Disorganization Theory’s Greatest Challenge Linking Structural Characteristics to Crime in Socially Disorganized Communities*. A. R. Piquero. (Ed.), *The Handbook of Criminological Theory* (ss.121-136). UK: Wiley Blackwell.

Kuddus, M. A., Tynan E. ve McBryde, E. (2020). Urbanization: A Problem For Rich and the Poor?. *Public Health Reviews*, 41(1), 1-4.

Leiber, J. M. ve Peck, H. J. (2015). *Race: Perspectives and Crime*. J. D. Wright. (Ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences Second Edition* (ss.837-844). US: Elsevier.

McNeill, H. W. (2006). *Dünya tarihi* (11. Basım). (A. Şenel, Çev.) Ankara: İmge Kitabevi.

Overstreer, K. (2022, 11 Ocak). Exploring the history of the ideal Renaissance cities. Erişim tarihi: 20 Ekim 2023, <https://www.archdaily.com/974799/exploring-the-history-of-the-ideal-renaissance-cities>.

Özdemir, F. ve Doğan, S. Ö. (2022). Türkiye’de Bölgelerarası İç Göçlerin Kentleşmeye Etkileri. *Sosyal, Beşerî ve İdari Bilimler Dergisi*, 5 (4), 432-450.

Özer, M. A. (2021). *Polislikte Halkla İlişkiler ve İletişim*. Ankara: Lykeion Yayınları

Öztürk, S. ve Çalışkan, H. (2019). Kentleşme Gelişiminin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği. *Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 677-694.

Polis Vazife ve Sâlahiyet Kanunu, Kanun Numarası: 2559, Kabul Tarihi: 4/7/1937

Sencer, A. (2021). Kentlerin Kutuplaştran Yüzü: Güvenlikli Siteler. *MSKÜ Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 1 (1), 160-172.

Sümer, G. Ç. (2020). Türkiye’de Kentleşme Politikası Olarak Mülki İdarileşme. *Türk İdare Dergisi*, 92 (490), 269-296.

Şahin, B. ve Açıklın, N. (2012). *Güvenlik Mitinin Mekansâl Tezahürü Olarak Güvenlikli Siteler: La Zona Analizi*. *İdealkent*, 6, 242-255.

Turhan, T. (2018). Ortaçağ Avrupa Kentlerinin Kentsel Dönüşümü ve Komünlerin Ortaya Çıkışı. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6 (82), 726-746.

TÜİK (2023). Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçları, 2022. Erişim tarihi: 20 Kasım 2023.

Urban Crime. (2023). Urban crime explaining urban crime. Erişim Tarihi: 25 Ekim 2023, <https://law.jrank.org/pages/2223/Urban-Crime-Explaining-urban-crime.html>.

Usta, S. ve Ulusoy, A. E. (2023). 1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Konut Politikaları: Hükümet Programları Üzerine Bir İnceleme. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 6 (2), 264-288.

Yıldız, Ö. S. (2020). *Demokratik Polislik Teori ve Uygulamalar*. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

Yılmaz, E. ve Çitçi, S. (2011). Kentlerin Ortaya Çıkışı ve Sosyo-Politik Açidan Türkiye’de Kentleşme Dönemleri. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 10 (35), 252-267.

Yücel, C. (2020). 20. Yüzyılda Dünya ve Türkiye Kentleşmesi Üzerine Bir Derleme. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3, 200-230.

Yüceşahin, M. M. ve Özgür, E. M. (2006). Türkiye’nin Güneydoğusunda Nüfusun Zorunlu Yerinden Oluşu: Süreçler ve Mekânsal Örüntü. *Coğrafi Bilimler Dergisi*, 4 (2), 15-35.

Zengin, Ü. N. (2020). *Türkiye’de ve Dünya’da Polislik Uygulamaları*. İ. İrdem (Ed.), İç Güvenlik Yönetimi ve Polislik. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.



Araştırma Makalesi / Research Article

1923'TEN 2023'E EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN TARİHÇESİ

Seda ÖZ YILDIZ¹

ÖZ

Bu çalışmanın konusunu Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin iç güvenlik teşkilatı Emniyet Genel Müdürlüğü'nün yüz yıllık tarihçesi oluşturmaktadır. Çalışmada tarihsel araştırma yöntemiyle Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kuruluşundan itibaren idari ve hukuki yönden önemli değişim noktalarının neler olduğu sorusuna yanıt aranmaktadır. Akademik literatürde Osmanlı Dönemi ve Erken Cumhuriyet Dönemine odaklanan Türk polis tarihi çalışmalarına rastlanmakla birlikte Türkiye Cumhuriyeti'nin yüz yıllık siyasi tarihi bağlamında Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kronolojik gelişiminin ilk kez bütünlükçü bir biçimde ele alınışı, bu çalışmanın özgün yanını oluşturmaktadır. Araştırmanın kuramsal temelinde Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Fransız modeli bir idari ve hukuki yapılanması ile merkezi örgütlenmeye dayalı bürokratik bir geleneğe sahip olması üzerine odaklanılmaktadır.

Elde edilen veriler doğrultusunda Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kronolojik gelişimi temel olarak beş başlık altında ele alınmıştır. Birinci bölümde Erken Cumhuriyet Dönemini kapsayan 1923-1950 yılları arasında Emniyet Genel Müdürlüğü'nün işlevsel ve mevzuat değişimleri betimlenmiştir. İkinci bölümde, Türkiye'nin demokratikleşme ve kentleşme pratiğiyle birlikte 1950'li yıllarda Emniyet Genel Müdürlüğü'nün değişen güvenlik parametreleri incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise 27 Mayıs 1960, 12 Mart 1971 ve 12 Eylül 1980 askeri darbelerinin Emniyet Genel Müdürlüğü üzerindeki etkileri özetlenmiştir. Çalışmanın dördüncü bölümü 1990'lı yıllarla birlikte hız kazanan küreselleşme ve terörle mücadele faaliyetlerinin Türk polis teşkilatı üzerindeki etkilerine odaklanmaktadır. Çalışmanın beşinci ve son bölümünde ise 2000'li yıllardan günümüze, diğer bir deyişle yüz yıllık cumhuriyet tarihinin son çeyreğinde hız kazanan güvenlik krizleri karşısında Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kurumsal refleksleri ele alınmaktadır. Çalışmanın sonunda Emniyet Genel Müdürlüğü'nün sivil ve dinamik idari yapısının giderek güçlendiği ve 21. yüzyıl krizlerine daha hızlı ve etkin kurumsal çözümler ürettiği öne sürülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Polis, Emniyet Genel Müdürlüğü, Polis tarihi.

¹ Doç.Dr., Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Suç Araştırmaları Anabilim Dalı, ozseda@gmail.com ORCID: 0000-0002-2130-3938

THE HISTORY OF GENERAL DIRECTORATE OF SECURITY FROM 1923 TO 2023

ABSTRACT

The subject of this study is the history of the General Directorate of Security which is the police organization of the Republic of Türkiye in the centennial year of its establishment. The study seeks to answer the question of what have been the important administrative and legal change points of the Türkiye National Police since its establishment through historical research. In the academic literature, studies on the history of the Türkiye police focus mainly on the Ottoman period and generally on the early Republican period. The unique aspect of this study is that it deals with the chronological development of the Türkiye National Police in the context of the hundred-year political history of the Republic of Türkiye. On the theoretical basis of this study, it is argued that the General Directorate of Security has a bureaucratic tradition based on centralized organization with a French model administrative and legal structure.

In line with the data obtained, the chronological development of the General Directorate of Security is discussed under five headings. The first section describes the functional and legislative changes in the General Directorate of Security between 1923 and 1950, which also covers the early Republican period. In the second section, the basic security parameters of the General Directorate of Security in the 1950s are examined along with Türkiye's practice of democratization. The third section summarizes the effects of the coups of May 27, 1960, March 12, 1971 and September 12, 1980 on the Türkiye National Police. The fifth and final part of the study deals with the institutional reflexes of the General Directorate of Security in the face of the security crises that have accelerated since the 2000s, in other words, in the last quarter of the hundred-year history of the republic. At the end of the study, it is argued that the civilian and dynamic administrative structure of the General Directorate of Security has gradually strengthened and produced faster and more effective institutional solutions to the crises of the 21st century.

Keywords: Police, General Directorate of Security, History of police.

GİRİŞ

Tomlins'in (1993) devlet ideolojilerini incelediği pek çok eserinde dile getirdiği üzere polisin tarihi, devletin tarihinden ayrı düşünülmemekte ve herhangi bir devletin polislik kurumunu analiz etmeksizin o devletin ideolojik yönünü tam anlamıyla kavramak mümkün olmamaktadır. Bu bakış açısından hareketle, bu çalışmanın konusunu kuruluşunun yüzüncü yılında Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin polis teşkilatının tarihçesinin derlenmesi oluşturmaktadır. Çalışmanın amacı, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze hangi önemli aşamalardan geçerek mevcut idari yapısına ulaştığının tarihsel bir izleğinin oluşturulmasıdır. Bu amaca ulaşmak için Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi tarihi içerisinde önemli köşe taşı olaylarla Türk polis teşkilatındaki temel değişim ve dönüşümler arasındaki ilişki, tarihsel bir araştırma yöntemi izlenerek ortaya konulmaktadır.

Bir ülkedeki polis teşkilatının analizinin devleti anlamak kadar toplumu anlamak için de bir gösterge olduğu ileri sürülebilir. Örneğin polisin merkezi idari yapı ile yönetimi ya da adem-i merkezîyetçi yönetim biçimine sahip oluşu, polisin güç kullanımı ya da hizmet odaklı görevlendirilmesi, güç kullanımındaki yetkilendirme ve polislik teşkilatın silah donanımı gibi unsurlar, aynı zamanda devlet toplum ilişkisinin de yansımasını içermektedir. Polis, kamu düzeni, hukuk sistemi ve güvenlik gibi eşdeğer kavramlar eşliğinde toplumun bir tezahürünü oluşturmaktadır (Neocleous, 2000: 12). Bu açıdan Türkiye'nin siyasi ve idari tarihçesini daha anlaşılır hatlarıyla ortaya koymak adına Emniyet Genel Müdürlüğü'nün tarihçesinin analizinin önemli bir araştırma konusu olduğu düşünülmektedir.

Dünyada özerk ve modern polislik kurumlarının çıkış noktası coğrafi olarak Avrupa kıtasıdır. Özellikle insan hakları temelinde suçu kanıtlanana kadar kişinin masum sayıldığı, şüphe ve yargı unsurlarının birbirinden ayrıldığı ceza muhakemesi sisteminin daha yaygın olarak uygulanmaya başlandığı 18. yüzyıl Avrupa'sında özerk bir polislik kurumunun varlığı önem kazanmıştır (Kunter vd. 2010). Ceza muhakemesi sisteminde şüphelilerin yakalanması, delillerin toplanması, suçların aydınlatılması gibi hususlarda modern polislik kurumlarına ihtiyaç artmaktadır. Bu noktada başta Fransa olmak üzere Avrupa kıtasında polislik hizmetlerinin askerden bağımsız özerk bir idari yapı olarak kurulmasının modern devletin bir göstergesi

olduğunu söylemek mümkündür (Gleizal vd. 2000). Modern devletlerde polislik faaliyetleri hem toplumu denetleme hem de hukukun üstünlüğü ilkesi üzerine odaklandığı için polisliğin devletin egemenlik, hukuka uygunluk ve siyasi rejim unsurlarıyla doğrudan ilgisi bulunmaktadır.

Türkiye'deki polislik kurumunun kuruluş felsefesine bakıldığında temel olarak odak noktasının iç güvenlik yönetiminde merkezileşme, denetim ve modernleşme ekseninde bir idari yapılanma ihtiyacına dayandığı öne sürülebilir. Netice itibarıyla Emniyet Genel Müdürlüğü'nün modern bir polislik kurumu olarak ilk kuruluşu Cumhuriyet'in kuruluşundan daha eski bir tarihe, Tanzimat Dönemi'ne dayanmaktadır. 1826 yılında II. Mahmut tarafından Yeniçeri Ocağının kaldırılmasıyla birlikte Osmanlı İmparatorluğu dahilinde genel bir güvenlik açığının yaşandığından bahsetmek olanaklıdır. Nitekim 19. Yüzyılın ilk çeyreğine kadarki süreçte de İmparatorluk içinde gerek İstanbul gerekse taşra dahilinde merkezi, yeknesak ve tam anlamıyla yönetilebilir bir asayiş sisteminden söz etmek mümkün değildir. Nihayet 1846 yılında bu ihtiyacı karşılamak adına merkezi bir asayiş teşkilatı olarak Zaptiye Müşiriyeti kurulmuştur (Alyot, 2008: 68). Bununla birlikte Osmanlı döneminde polis teşkilatının kuruluş tarihi olarak İstanbul Polis Teşkilatı'nın kuruluş tarihi olan 10 Nisan 1845 kabul edilmektedir (Alyot, 2008: 69).

Osmanlı İmparatorluğu dahilinde 19. yüzyıl ortalarında teşkil edilmeye başlanan polislik kurumunun ihtiyacı olan merkezi, denetlenebilir ve modern idari yapısı için Fransa'daki iç güvenlik yönetim sistemi model alınmıştır (Yıldız, 2015). Türk polis teşkilatının bu kuruluş felsefesi ve idari yapılanma biçiminin anlaşılması, özellikle Cumhuriyet dönemi Emniyet Genel Müdürlüğü'nün dönüşüm ve değişimlerini anlamak için de önemli görülmektedir. Bu noktada erken dönemde ulusal birliğini sağlamış, merkezi bir devlet idari yapısı dahilinde farklı etnik ve milli kimlikleri barındıran Fransa, özellikle 19. Yüzyılda dağılmaya başlayan Osmanlı İmparatorluğu için önemli bir rol model olmuştur. Nitekim gerek II. Abdülhamit gerekse akabinde İttihat ve Terakki dönemlerinde merkeziyetçi, silahlı ve toplumsal denetimi kolaylaştırıcı Fransız tipi bir zabıta teşkilatı ve idare geleneği söz konusu dönemlerdeki pek çok iç güvenlik meselelerine de hızlıca müdahale edilmesini sağlamıştır (Levly, 2009). 1845'ten Birinci Dünya Savaşı'na kadar geçen dönemde her ne kadar zaman zaman İngiltere ve Almanya gibi

ölkelerin polis ve jandarma teşkilatları örnek alınarak Osmanlı polis teşkilatında çeşitli reformlar yapılmak istense de uygulama aşamasında yine kısa sürede Fransız modelinin polislik kurumunun idari ve hukuki altyapısına dönüldüğünü söylemek mümkündür. Özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa’da da liberal devletçi yaklaşımla iktidara gelen yöneticiler her ne kadar kendi ölkelerinde başta İngiliz tipi polislik modellerini vaat etse de yönetime geldikten sonraki aşamada iktidarı sürdürebilmek adına neredeyse tüm kıta Avrupası ölkelerinde Fransız modeli polisliğe geçilmiştir (Levly, 2009: 162). Osmanlı İmparatorluğu da bu genellenenin dışında değildir.

1. TÜRKİYE’DE CUMHURİYET YÜZYILININ İLK ÇEYREĞİNDE TÜRK POLİSİ

Akademik literatüre bakıldığında Türkiye’de polislik teşkilatının tarihçesiyle ilgili araştırmaların önemli bir kısmının Osmanlı dönemi üzerine yoğunlaştığı ve pek azının Cumhuriyet dönemini kapsadığı söylenebilir. Bunun altında yatan pek çok sebep olmakla birlikte Osmanlı dönemine dair polis arşivlerinin yakın Cumhuriyet dönemine ait polis arşivlerine kıyasla daha kolay erişilebilir olmasının önemli etken olduğunu ileri sürmek mümkündür. Özellikle Türkiye Cumhuriyeti’nin iç ve dış güvenlik tehditleri yönünden hassas süreçlerden geçtiği dönemlere ilişkin polislik çalışmaları söz konusu dönemlerin üzerinden uzun zaman geçtikten sonra gerçekleşebilmiştir. Örneğin erken Cumhuriyet dönemine ilişkin tarafsız ve bağımsız akademik çalışmalar arasında polislik araştırmalarının da ilk kez yer alması 1940’lı yılların sonuna denk gelmektedir.

Avrupa kıtasında 17. yüzyıldan itibaren ulusal devlet egemenliğinin öne çıkan göstergelerinden biri de devlet içinde kamu düzeninin oluşturulabilmesidir. Diğer bir deyişle Poggi (2007)’nin de ifade ettiği üzere bir devlet ancak etkin polislik faaliyetleri yerine getirdiği ölçüde egemenlik iddia edebilmektedir. Bu noktada özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrası daha Millî Mücadele döneminde iken sonrasında kurulacak olan Türkiye devletinin egemenlik anlayışının polislik faaliyetleri açısından belirlendiğini söylemek mümkündür. Örneğin İstanbul’daki saraya bağlı polis teşkilatının yok sayılarak Ankara hükümetine bağlı bir polislik kurumunun teşkil edilmesi, Birinci Dünya Savaşı’nda işgalci devletler tarafından polislik kurumuna alınan Ermeni, Rum ve diğer ayrılıkçı fikirlere sahip polis yöneticilerinin görevlerine son verilmesi, 1922 yılında İstanbul’daki Emniyet

Umum Müdürlüğü kapatılarak Ankara merkezli Emniyet Umum Müdürlüğü ve bağlısı taşra teşkilatlarının kurulması Ankara hükümetinin egemenlik iddiasının temel göstergeleridir (Ergut, 2012).

Türksiyasal hayatında erkencumhuriyet dönemi olarak tanımlayabileceğimiz 1923-1943 yılları arasındaki dönemde Türk polis teşkilatına yönelik reform ve değişimlerin özellikle 1930'lu yıllarda hızlandığı görülmektedir. Söz konusu dönemde Türk polis teşkilatında yaşanan en önemli değişim, hukuki ve idari yapılanma üzerine odaklıdır. Birinci Dünya Savaşı döneminde devletin ekonomik, askeri ve sosyal sermayesinin neredeyse tamamı, iç ve dış güvenliğin sağlanması yönünde harcanmış ve 1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti ile tüm bu kayıpların yeniden ve hızla yerine konulması hedeflenmiştir (Zürcher, 2009). Her ne kadar Cumhuriyet'in ilanının ardından Türkiye'nin dış güvenlik meseleleri önemini bir nebze kaybetmiş olsa da yeni rejimin ve yönetim biçiminin topluma sirayeti noktasında iç güvenliğin sağlanması öncelik haline gelmiştir. Zira yeni bir devlet biçiminin halk üzerindeki meşruiyetinin temel göstergelerinden birini de güvenliğin tesisi oluşturmakla birlikte yeni rejimin halk tarafından içselleştirilmesi çok da kolay olmamıştır. Erken Cumhuriyet Dönemi'nde Türkiye'de yaşanan rejim karşıtı iç ayaklanma ve isyan olaylarından yola çıkarak bu sonuca ulaşmak mümkündür.

Cumhuriyet'in ilanından itibaren Türkiye'de bir süre 1907 ve 1913 yıllarında yürürlüğe girmiş polis mevzuatı değiştirilmeden uygulanmaya devam etmiştir (Yıldız, 2015). 1925 yılında Şeyh Said isyanı adıyla bilinen cumhuriyet rejimine karşı hilafetin yeniden getirilmesi maksatlı başlayan ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde yayılan iç ayaklanmaların bastırılması için polis teşkilatının güçlendirilmesi meselesi ivedilikli olarak Türkiye Cumhuriyeti hükümetinin gündemine gelmiştir (Zürcher, 2009: 68). Ancak bu dönemde Türk polis teşkilatının bahsi geçen olaylarda iç güvenliği sağlamak için yeteri kadar başarı gösterememesi neticesinde pek çok doğu ve güneydoğu ilinde yaklaşık iki yıl sıkıyönetim ilan edilmiştir. Aslında polisin iç güvenliği sağlamadaki zafiyeti ve sıkıyönetim ilanı, karşılıklı bir neden sonuç ilişkisi içeren bir durumdur. Zira polisin iç güvenliği sağlamada yetersiz kabul edilmesi sıkıyönetim ilanını gerekli kılarken, sıkıyönetim dönemleri ise polisin iç güvenliği sağlamada daha pasif role bürünmesini sağlamıştır.

Diğertaraftan Erken Cumhuriyet Döneminin polis teşkilatına yüklediği temel sorumluluk, devlet rejimi ve anayasal sisteme yönelik tehditlerin bertaraf edilerek cumhuriyet değerlerinin halka benimsetilmesi üzerine önceliklendirilmiştir. Bu misyon, özellikle merkezi ve güçlü bir polis idaresi sistemini elzem kılmıştır. Bu aşamada eğitim, lojistik ve nitelikli personel başta olmak üzere polis teşkilatının pek çok gereksinimi ortaya çıkarak çözüm sağlanmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede erken cumhuriyet döneminde nüfusun yaklaşık %75'inin kırsal alanda yaşıyor olması, kent güvenliğinin göreceli olarak kırsal alan güvenliği kadar öncelik taşımamasına da neden olmuştur (Zürcher, 2009). 1925 yılındaki geniş çaplı isyanların bastırılmasının ardından ise Ankara'daki merkez polis teşkilatı eğitim, personel ve teçhizat yönünden güçlendirilerek "Emniyet-i Umumiye Umum Müdürlüğü" adını almıştır (EGM, 1995). Erken Cumhuriyet Dönemi'nde aynı zamanda ülkenin içinde bulunduğu ekonomik yetersizliklerin polis teşkilatını da yakından etkileyerek ulaşım, haberleşme gibi teknik imkân yetersizlikleri, karakol binalarının sayı ve teşrifat açısından donanım eksiklikleri ile eğitim reformlarına bir süre yeteri kadar bütçe ayıramadığını söylemek mümkündür (EGM, 1995).

Erken Cumhuriyet Dönemi polis teşkilatının dönüşümündeki bir diğer olay ise Menemen Olayı'dır. 1930 yılında yaşanan "Menemen Olayı" diye bilinen cumhuriyet rejimine karşı iç ayaklanma, polis teşkilatında daha köklü reformların gerçekleştirilmesi sonucunu beraberinde getirmiştir. Erken Cumhuriyet Dönemi'ndeki şehir merkezlerindeki iç ayaklanmaların bastırılmasında her ne kadar ordudan faydalanılsa da özellikle istihbarat ve halkın gözetimi noktasında etkin ve güçlü bir polislik kurumuna duyulan ihtiyacın bu dönemde bir kez daha ön plana çıktığı görülmektedir. Menemen Olayı sonrasındaki dönemde özellikle hukuki ve idari yönden güçlendirilmiş bir polis teşkilatının kurulmasına yönelik olarak bir dizi reform gerçekleştirilmiştir. 1932 yılında yürürlüğe giren 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu, 1934 yılında yürürlüğe giren 2559 sayılı Vazife ve Salahiyet Kanunu ile 1937 yılında yürürlüğe giren 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu idari ve hukuki reformların temelini oluşturmaktadır. Söz konusu hukuki düzenlemelerin önemli bir kısmının günümüzde hala yürürlükte olması, yapılan idari reformun köklü ve vizyoner yönüne işaret etmektedir.

Erken Cumhuriyet Dönemi'nde gerçekleştirilen hukuki ve idari reformların aynı zamanda merkezi bir polis bürokrasisinin de oluşturulmasının öncülü olduğu

söylenabilir ki her ne kadar ilk bakışta pejoratif bir anlama sahip gibi görünse de bu bürokratik yapı ilerleyen yıllarda polis teşkilatının gücünün korunmasında önemli bir rol oynamaktadır. Polislik kurumunda özellikle 3201 sayılı Kanun ile oluşturulan teşkilat yapısında merkezden taşraya uzanan her biri ayrı bir görev ve sorumluluk sahasına sahip beş temel şube ve alt birimleri dahilinde bir organizasyon yapısı kurulmuştur. Söz konusu yapı 1973 yılına kadar Emniyet Genel Müdürlüğü'nde uygulanmaya devam etmiştir (EGM, 1983). Özellikle bu dönemde ilk kez yabancılarla ilgili bir polislik birimi, Dördüncü Şube adıyla teşkil edilmiştir. Bununla birlikte polislik faaliyetlerinin halka ve teşkilata iletilmesi maksadıyla kurulan yayın işleriyle ilgili Beşinci Şube'nin kurulması ise dönemin pek çok Avrupa ülkesinin polis teşkilatının ilerisinde bir vizyona işaret ettiği düşünülmektedir.

1930'lu yılların başındagerçekleşenEmniyetGenelMüdürlüğübünyesindeki köklü idari ve hukuki reformların başarıyla uygulanmasında önemli bir engelin ise kurumsal kültürde hedeflenen vizyona sahip polis personelinin eksikliği olduğu söylenabilir. Bu çerçevede nitelikli personelin yetiştirilmesi maksadıyla 6 Kasım 1937'de Polis Enstitüsü kurulmuştur. Polis Enstitüsü'nün kuruluş felsefesi de tıpkı teşkilatın kuruluşu gibi Fransa'daki polis eğitim sistemine dayanmaktadır. 1938 yılında da Enstitü tarafından verilen çok yönlü, teorik ve pratik eğitime hazır öğrenciler yetiştirilebilmesi ve polis örgüt kültürünün perçinleştirilebilmesi maksadıyla Polis Koleji kurulmuştur (EGM, 1995). Polisin kurumsal olarak kendi bünyesinde teşkil edilen eğitim birimlerinden personel yetiştirme fikri ise kıta Avrupası model polisliğinin temel felsefesini oluşturmaktadır (Bayley, 1975). Eğitim ve nitelikli personel yetiştirilmesine yönelik söz konusu reformlar aynı zamanda Emniyet Genel Müdürlüğü'nün idari yönetim erkini de güçlendiren yenilikler olarak nitelendirilebilir.

Atatürk'ün ölümünün ardından İsmet İnönü liderliğinde kurulan yeni hükümet dönemi ise iç ve dış güvenlik açısından kaotik bir süreçle başlamıştır. Bir yanda 1939 yılında başlayan İkinci Dünya Savaşı ve söz konusu dönemin Türkiye üzerindeki siyasal ve ekonomik baskısı, diğer yanda ise Cumhuriyet dönemi inkılaplarına halk nezdinde duyulan direncin Atatürk'ün ölümü sonrasında artması İnönü hükümeti dönemine damga vuran iki temel olay olmuştur. Bu devlet ve toplum arasındaki gerilim ise polis halk ilişkilerine çok kısa sürede yansarak “polis ve vatandaş arasında bir kopukluk” oluşturmuştur (Ergut, 2012: 304). Her ne kadar Polis Enstitüsü ilk mezunlarını vermeye başlamış olsa da ülke genelinde

polis amir ve memurlarının eğitim seviyesi beklenen noktaya ulaşmasının zaman alacağı açıktır. Eğitimsiz polislerin ise devletin kendilerine verdikleri yetki ve gücü hukuksuz biçimde kullanabilmeleri daha olası idi. Bu dönemde polislik mesleğinin genel olarak halkın alt sosyoekonomik sınıfına dair çok da saygın bir meslek olmadığından bahseden Alyot, İnönü döneminde “İlk tahsilliler bile, polis mesleğine, başka sahalarda iş bulamayacak kadar zayıf oldukları takdirde müracaat ederler, orta tahsilli memleket çocukları ise, polis mesleğini akıllarından bile geçirmezlerdi” demektedir (Alyot, 1947: 655). Polis Enstitüsü’nün hedeflenen mezun amir sayısına ulaşana kadar söz konusu dönemde “hukuk ve siyasal bilimler mezunları ile lise ve ortaokul mezunlarından istekli olanların polisliğe alınması yoluna gidilse de bu çabalar eğitim seviyesi yüksek kişilerin polisliğe girişini motive etmekte yetersiz kalmıştır” (Alyot, 1947: 656).

4 Temmuz 1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 18. maddesinde yer alan aşağıdaki ifade dikkat çekicidir:

Fevkalade hallerde ve devletin emniyet asayişini ve içtimai nizamı tehdit ve ihlal kabiliyetini haiz vaziyetlerde bu hal ve vaziyetleri ihdas edeceklerinden veya devamına müessir olacaklarından şüphe edilenleri, sebep ortadan kalkıncaya kadar, polis nezaret altına alabilir. Bu hal ve vaziyetlerin ve devamının takdir, en büyük mülkiye amirine ait olup, bu sebeplerden dolayı nezaret altına alınacaklar, en büyük mülkiye amirinin takdir ve emri ile, sebep ortadan kalkıncaya kadar, nezaret altında tutabilirler. (Yıldız, 2015: 76).

Nitekim polise geniş bir tutuklama yetkisi veren söz konusu kanuna dayanarak İnönü döneminin olağanüstü şartlarını da göz önüne alarak vali ve kaymakamların onayıyla polisler, herhangi bir hâkim kararına ihtiyaç duymaksızın şüpheli gördükleri şahısları üç aya kadar nezarethanede tutabiliyorlardı (Yıldız, 2015). Özellikle söz konusu uygulama çerçevesinde CHP politikalarına karşı olan, hükümet politikaları aleyhine yazı yazan, siyaset yapan kişiler üzerine polislik faaliyeti ile baskı mekanizması geliştirildiği söylenebilir (Akandere, 1988: 235).

Netice itibarıyla erken Cumhuriyet döneminde merkezi ve sivil bir iç güvenlik teşkilatı olarak kurulan Emniyet Genel Müdürlüğü’nün idari, hukuki, personel ve lojistik yönden vizyoner reformlarının temel itici gücünün ülkenin güncel iç güvenlik tehditleri olduğu görülmektedir. Diğer taraftan iç güvenlik

tehdidinin devlet rejimini doğrudan tehdit etmesi durumunda ise polisin halk nezdindeki meşruiyetinin askıya alındığı söylenebilir. Bu kurumsal reflekslerin ise Napoleon dönemi Fransız polis teşkilatı uygulamaları ile doğrudan örtüşen bir yönü bulunmaktadır.

2. 1950'Lİ YILLARDA DEMOKRATİKLEŞME, GÜVENLİK POLİTİKALARI VE POLİS

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren otuz yıla yakın bir süre iktidarda kalan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), 1950 genel seçimleri ile yerini Demokrat Parti (DP) hükümetine bırakmıştır. Bu noktada her ne kadar yeknesak bir CHP politikasından bahsetmek olanaklı olmasa da Cumhuriyet Dönemi'nde ilk kez 1950 yılında İçişleri Bakanlığı'nın ve dolayısıyla Emniyet Genel Müdürlüğü'nün yeni ve farklı bir politikayla yönetilmeye başlandığı söylenebilir. Demokrasi vaadi ile tek partili siyasal hayata son veren DP hükümetinin iç güvenliğe ilişkin ilk faaliyetlerinden biri ülkede sosyal barışı tesis etmek amacıyla çıkarılan "14 Temmuz 1950 tarihli 'Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Kanun" adıyla yasalaşmış, 15 Mayıs 1950 tarihinden önce işlenmiş olan pek suçu af ve tenzil eden" genel af olmuştur (Sönmez, 2012: 111). Ancak Genel Af ile cezaevlerinden çıkan hükümlülerin bir kısmının 1950'li yılların başında Türkiye'de hızlanmaya başlayan kentleşme ile köyden kente yoğun göç sonucu kent merkezlerinin yeni ve yoğun nüfusuna dahil olmasıyla polis sorumluluk sahasında asayiş olaylarını artırdığını da söylemek mümkündür (Yıldız, 2015). Söz konusu asayiş olaylarına etkin müdahale edecek polis sayısı ise bu yıllarda azdır. Örneğin 1950 yılında toplam nüfus üzerinden oranlandığında Türkiye'de her 504 kişiye için bir polis görev yaparken, 1955 yılında 610 kişi için bir polis, 1960 yılında ise 751 kişi için bir polis görev yapmaktadır (Demirbaş, 2005:149).

1950'li yılların Türkiye'nin sosyal ve ekonomik hayatına getirdiği motorlu araç kullanımının artması, işsizlik, plansız şehirleşme, işçi nüfusunun artması, kırsaldan kente yoğun göç, genç nüfusun kentlerde artışı gibi hızlı değişimler karşısında bu dönemde Emniyet Genel Müdürlüğü'nün personel ve lojistik yönden yetersizliği açıktır (EGM, 1995). Söz konusu yıllarda özellikle taşra teşkilatında personel yetersizliği sebebiyle hizmet içi eğitimler aksatılmış, bütçe yetersizliği yüzünden araç ve teçhizat alımı kısıtlanmış, modern suç önleme ve suç tespitine

ilişkin teknik donanımdan eksik birimler öne çıkmaktadır (EGM, 1973). Emniyet Genel Müdürlüğünün bu eksikliklerinin farkında olan Menderes Hükümeti ise polis teşkilatının güçlendirilmesi maksadıyla eksikliklerin tespiti ve çözüm önerileri için Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’den bir polis heyeti davet ederek bir inceleme başlatmıştır (Pişkin ve Altuncuoğlu, 2023: 431). O döneme kadar kıta Avrupası polisliği sistemine dayalı Fransa ve Almanya polis teşkilatlarının ekseninde reform çalışmaları yürütülmesinin ardından 1950’li yıllarda ilk kez Anglo-Saxon polislik sistemine dahil bir uzman grubunun görüşlerinden yararlanıldığı görülmektedir (Özdemir, 2009). Söz konusu uzmanların inceleme sonucunda polisin mesai saatlerinin ivedi bir şekilde iyileştirilmesi öne çıkmış ve hatta bir süre bu yönde yapılan reformlar uygulanmış olsa da ülkedeki asayiş olaylarının yoğunluğu sebebiyle az sayıdaki polisin uzun saatler boyu karakollarda yatılı kalarak çalışmasına devam edilmiştir (Pişkin ve Altuncuoğlu, 2023).

1950’li yılların gelişmelerine uyum sağlamak maksadıyla Emniyet Genel Müdürlüğü trafik hizmetleri ayrı bir branş olarak bu dönemde teşkil edilmiştir. Çeşitli mevzuat değişiklikleri ile özellikle 1950’li yılların ortasından itibaren polislerin maaş ve özlük haklarının iyileştirilmesine yönelik çeşitli tedbirler alınmıştır (EGM, 1973).

1950’li yıllarda Emniyet Genel Müdürlüğü açısından önemli değişimlerden biri de polis istihbarat biriminin uzmanlaşmış ve taşrada teşkilatlanmış bir şekilde kurulmasıdır. Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından istihbarat biriminin kurulması teşkilatın web sitesinde şu şekilde özetlenmektedir:

1951 yılında doğrudan Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı, ideolojik akımlar kontr-espiyonaj ve her türlü kaçakçılık konularında haber toplamak üzere “Özel Büro” teşekkül ettirilmiş, çeşitli illerde de bu büroya bağlı birimler faaliyete geçirilmiştir. Yine bu yılda, ilk istihbarat eğitimi olan “Yeraltı ve Yıkıcı Faaliyetlerle Mücadele Kursu” düzenlenmiş; ilk defa İstihbarat hizmetlerinde çalışacak personel “istihbarat branşına” geçirilmeye başlanmış; Önemli İşler Müdürlüğü personelinin yapacağı “görevler” kurs sonrasında netleşmiş; ilk defa Önemli İşler Müdürlüğüne bağlı taşra birimleri Özel Büro ya da Küçük Grupların oluşturulmasına başlanmış; ilk defa merkez ve taşra birimleri ile polis istihbarat birimince kurumsallığa doğru yeni adımlar atılmıştır. (“Tarihçe”, egm.gov.tr.).

Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde yukarıda ifade edilen Önemli İşler Müdürlüğü'nün teşkil edilmesinde ABD Merkezi İstihbarat Birimi'nin (CIA) etkisi oldukça fazladır. Gerek istihbarat yapılanmasının organizasyonu gerek eğitim materyalleri ve kurs içeriklerinin hazırlanması gerekse personelin yetiştirilmesi noktasında CIA doğrudan rol oynamıştır (Özdemir, 2009: 30). Emniyet Genel Müdürlüğü'nün bu önemli birimindeki ABD kaynaklı uzman ve eğitim desteği devam ederken aynı tarihlerde Türkiye'nin Kuzey Atlantik Anlaşması'na (NATO) üyeliği de gerçekleşmiştir. Böylelikle Cumhuriyet'in ilk yıllarında polis teşkilatı üzerindeki Fransa ve Almanya etkisi, bu dönemde gerek güvenlik tehditleri gerekse yapılanma ve operasyon seviyesi açısından yerini ABD'ye bırakmıştır. Aşağıdaki ifade bu etkiyi özetler niteliktedir:

“(…) aynı dönemde Türkiye'ye, bir taraftan Sovyetler Birliği'nden diğer taraftan da Almanya'dan sosyalizmi savunup sonradan pişman olan ya da sosyalizm rejiminden korkup kaçan sığınmacı komünistler gelmişti. Türkiye'den de eğitim ve benzeri vesilelerle yurtdışına çıkmış, bulunduğu ülkelerde sosyalizmle tanışmış ve bu rejimi benimseyip Türkiye'ye sosyalizm rejimini getirmek hevesiyle tekrar ülkeye dönmüş komünistlerin varlığına da bu dönemde ciddi oranlarda rastlanmaktadır. ABD'li yetkililer müttefiki Türkiye'deki bu hareketliliği görerek Türk Emniyet Teşkilatı personeline komünizmle mücadele tabanlı “Yeralıtı ve Yıkıcı Faaliyetlerle Mücadele Kursu vermeyi teklif etmiştir. 1951 yılında faaliyete geçen Önemli İşler Müdürlüğü personeli yukarıda bahsi geçen bu kursu başarıyla bitiren personel arasından atanmış, ilk atamalarda ise kursu veren CIA yetkililerinin inisiyatifile gerçekleştirilerek o dönemde ABD açısından önem arz eden illerde öncelikli yapılanmalar sağlanmıştır” (Özdemir, 2009: 31).

1950'li yıllarda Emniyet Genel Müdürlüğü açısından iki toplumsal olayın önemli tarihsel etkiye sahip olduğu düşünülmektedir. Bunlardan ilki 1955 yılında yaşanan “6-7 Eylül Olayları” olarak bilinen toplumsal infiale dayalı eylemler, diğeri ise 28-29 Nisan 1960 tarihlerinde İstanbul Üniversitesi kampüsünde gerçekleşen öğrenci olaylarıdır. İlk olarak 1950'li yılların başından itibaren Kıbrıs'taki Türk nüfusuna yönelik Kıbrıs Rumları tarafından yapılan baskılar önemli bir dış politika gündemi olarak öne çıkmaktaydı. Türkiye'deki vatandaşların bu konudaki hassasiyetinin yüksek olduğu bir dönemde DP iktidarına yakın olduğu bilinen bir Gazete'de İstanbul'daki Rum asıllı vatandaşların Kıbrıs Rum örgütüne destek

olmak üzere aralarında para topladıkları haberi yayınlanmış, bu haberden birkaç gün sonra ise 6 Eylül 1955 tarihinde “Rumlar, Selanik’te Atamızın evini yaktılar” başlıklı bir haberle tüm İstanbul’a gazetenin dağıtılması sağlanmıştır (Güven, 2005:12). Sonrasında dezenformasyon olduğu ortaya çıkan bu haberlerle birlikte İstanbul’daki gayrimüslimlerin yoğun olarak ikamet ettiği yerlerdeki ev, işyeri ve araçlar kalabalık bir grup tarafından saldırıya uğramış, olaylar neticesinde onlarca kişi ölmüş, binlerce ev, işyeri ile birçok sayıda kilise, sinagog ve özel okul yağmalanmıştır. Söz konusu olayın bu denli büyümesinin sorumlusu olarak İstanbul polisinin başarısızlığı öne sürülmüş, dönemin Emniyet Genel Müdürü ve İstanbul İl Emniyet Müdürü başta olmak üzere pek çok sayıda polis yöneticisi görevden alınarak yüzlerce polis hakkında soruşturma açılmıştır (Özdemir, 2009: 35-36). Nitekim bu olayların ardından ilan edilen sıkıyönetim ile Emniyet Genel Müdürlüğü bir anlamda pasif hale getirilmiştir.

Sıkıyönetimin ardından özellikle dönemin muhalif basın ve siyasetçileri tarafından eleştirilerin hedefinde olan İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü’nün kamu düzeni ve asayiş temin noktasında yetersizliğini gözler önüne seren diğer önemli etmen ise 28-29 Nisan 1960 öğrenci olayları olmuştur. İstanbul Üniversitesi Beyazıt kampüsünde DP hükümetini protesto için toplanan öğrenci grubu polislerin uyarılarına rağmen dağıtılamamıştır. Olaylara müdahale etmek için atlı polisler kalabalık öğrenci grubunun içerisine girmiş, korkan atlardan düşen polislerin protesto eylemleri arasında kalması ve akabinde panikleyerek ateş etmeye başlamaları ile protesto gösterisi tamamen kontrolden çıkmıştır (Özdemir, 2009: 74). Bunun üzerinde öğrenci olaylarına müdahale etmek üzere gelen İstanbul İl Alay Komutanlığından tanklı askeri birlik gösterici öğrenci grubu tarafından alkış ve sloganlarla karşılanmıştır (Başgil, 2019). Askerin varlığına güvenerek bir grup öğrenci polise karşı daha şiddetli bir saldırıya geçtiğinde ise havaya ateş ettiğini iddia eden bir polisin silahından çıkan bir mermi protestocu bir gence isabet etmiştir (Başgil, 2019:189). Tüm bu olaylar bir araya geldiğinde muhalif basının da etkisiyle birlikte 27 Mayıs 1960 askeri darbesine zemin hazırlayan bir ortama sebebiyet vermiştir.

3. ASKERİ DARBELERİN EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Cumhuriyet tarihinde yaşanan ilk askeri darbe olan 27 Mayıs 1960 darbesinin siyasal, sosyal, ekonomik ve hukuki açıdan etkilerine ilişkin günümüze kadar yayınlanan pek çok çalışma olmasına rağmen askeri darbenin özelde Emniyet Genel Müdürlüğü üzerindeki etkisini araştıran az sayıda yayın bulunmaktadır. Nitekim 27 Mayıs 1960 darbesinin bir anlamda polis teşkilatının zafiyetinin nelere mal olacağının açık bir göstergesi olduğu düşünülmektedir. Ancak Türkiye Cumhuriyeti'nin demokrasi mücadelesinde etkin ve güçlü bir polis teşkilatının öneminin anlaşılması için 1950'li yılların deneyimlerinden uzun süre bir ders çıkarıldığını söylemek mümkün değildir. 27 Mayıs 1960 askeri darbesinin öncülü olan toplumsal olaylara eğitilmiş, donanımlı ve sayı açısından yeterli polislerin müdahale etmesi sonucunda söz konusu olayların daha barışçıl yöntemlerle bastırılabilmesi öngörülmektedir. Söz konusu askeri darbe aynı zamanda Emniyet Genel Müdürlüğünün kamu düzeninin sağlamadaki zafiyeti karşısında ordunun iç güvenliği ele alma pratiğini de oluşturmuştur. Sivil bürokrasi olarak tanımlanabilecek polis teşkilatı, bu şekilde askeri bürokrasi ile bir anlamda örtülü bir güç mücadelesine de girişmiş; özellikle İçişleri Bakanlığı bağlısı ve her ikisi de iç güvenlik kurumu olan Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığını uzun yıllar sıklıkla karşı karşıya getirmiştir (Öz Yıldız, 2022).

27 Mayıs 1960 darbesinin Emniyet Genel Müdürlüğü üzerindeki olumsuz etkilerinden birinin polisin halk nezdindeki saygınlık ve güvenini azaltması olduğu söylenebilir. Nitekim 1960'lı yıllarda ve devam eden süreçte sık sık ilan edilen sıkıyönetim dönemleri, Emniyet Genel Müdürlüğünü bir iç güvenlik kurumu olarak pasif hale getirerek bir anlamda halk nezdinde itibarsızlaştırmıştır. Belirtilen dönemde silahlı sivil güç olarak ordu tarafından bir tehdit olarak görülebilen Emniyet Genel Müdürlüğünün yönetimi, 27 Mayıs 1960 darbesinden sonra uzun bir dönem ordunun ilgi odağı olarak kalmış, merkez ve taşra teşkilatları ile polis eğitim kurumlarının önemli görevlerine ya ordudan emekli subaylar getirilmiş ya da Genelkurmay tarafından onaylanan sivillerin atanması sağlanmıştır (Oktay, 2013: 2). "Netice itibarıyla 27 Mayıs Darbesi'ne zemin hazırlayan süreçte 'halkın düşmanı' olarak algılanan polis, 27 Mayıs darbesi sonrasında yönetime el koyan 'halkın kurtarıcısı' ordu yöneticileri tarafından büyük bir baskı altına alınmıştır." (Yıldız, 2015).

Öğrenci olayları ve toplumsal eylemleri yönetme açısından kurumsal, teknik ve personel yetersizliğiyle yüzleşen Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde 1965 yılında profesyonel bir toplumsal olaylara müdahale birimi teşkil edilmiştir. Toplum Zabıtası adıyla kurulan bu birim, merkez ve belirli illerdeki taşra yapılanmasıyla birlikte özellikle 1960'lı yıllarda artan toplumsal eylem, gösteri, grev gibi olaylara müdahaleden sorumlu kılınmıştır (Yıldız, 2015). 1965'ten 1982 yılına kadar faaliyet gösteren Toplum Zabıtası, polisin işçi ve gençlik hareketlerine müdahalesinde sorumlu tek uzman birim olmuştur. Söz konusu birim daha sonrasında 1982 yılında Çevik Kuvvet adı altında personel, lojistik ve eğitim açısından daha donanımlı hale getirilmiştir (EGM, 1995: 13). Ancak 1960'lı yılların siyasi ikliminde giderek etkisini artıran siyasi gerilimle birlikte büyük şehirlerde sık sık ilan edilen Sıkıyönetim kararları gölgesinde 1960'ların sonundaki işçi ve öğrenci olaylarının bastırılmayarak etkisinin büyümesi sonucu 12 Mart 1971 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından verilen muhtıra ile mevcut hükümet istifaya zorlanmıştır (Yıldız, 2015).

Türk siyasal hayatında 12 Mart muhtırası ile 12 Eylül 1980 askeri darbesi arasındaki dokuz yılın altı yılı büyük şehirlerin çoğunda sıkıyönetim idaresiyle geçmiştir. Dolayısıyla 1970'li yılların önemli bir kısmında büyük şehirlerde Emniyet Genel Müdürlüğü personelinin yıllarca askeri kuvvetlerin emrine girdiği söylenebilir. "1970'li yılların bu sıkıyönetimle geçen döneminde Türk Polis Teşkilatı, bir yandan ülkedeki ekonomik sorunlarla paralel olarak kurumsal yönden bütçe ve lojistik sıkıntısı yaşayıp diğer yandan dönemin siyasi ve sosyal koşullarıyla birlikte partizanlığın arttığı bir teşkilat haline gelerek militer etkilere tam anlamıyla açık bir hal almıştır" (Yıldız, 2015). Sıkıyönetim komutanlarının emrindeki polis teşkilatının askeri kültürün de etkisi altında olduğu açıktır. Bu durum sivil bir iç güvenlik teşkilatının halktan kopuşu ve bir anlamda kendi alt kültürünün de pekişmesini hızlandıran bir etmen olarak görülebilir.

Toplumsal ayrışma, ekonomik krizler, siyasal şiddet ve terör olayları gölgesinde geçen 1970'li yılların sonunda 12 Eylül 1980 darbesine zemin hazırlayan sebepler arasında başta yine Emniyet Genel Müdürlüğü'nün zafiyet içerisinde bırakılarak kamu düzenini sağlamada yetersiz kaldığı toplumsal olaylar yer almaktadır. Bu kez toplumda Alevi-Sünni ve sağ-sol ideolojik ayrımı üzerinden kısa sürede pek çok ile yayılan toplumsal eylem ve siyasal şiddet olaylarının

kontrol altına alınmasında polis teşkilatının yeteri kadar başarı gösterememesi sonucu karar verilen uzun süreli Sıkıyönetim dönemleri sonunda ordu yönetime bir darbe ile el koymuştur.

12 Eylül 1980 darbesi sonrasındaki zaman diliminde ise diğer darbelerin aksine Emniyet Genel Müdürlüğünün yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesine önem verilmiştir. Ancak bu kez askeri cunta yönetimi polis teşkilatını modern araçlar ve ağır silahlarla donatmış, Çevik Kuvvet ve Özel Harekât birimlerinin kurulmasına öncülük etmiş, polise geniş müdahale yetkileri vermiş, polislerin toplumdan uzak ve korunaklı alanlarda ikamet etmesini sağlayarak yeni inşa edilen hizmet binalarının da şehir merkezine uzak alanlarda kışla tarzı planlanmıştır (EGM, 1985). Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan “Cumhuriyet’in 60. Yılında Türk Polisi” başlıklı kitapta adeta askeri yönetimin 1980-1983 arası dönemde gerçekleştirdiği yeniliklerin gerekçeli bir savunması şöyle yapılmıştır:

12 Eylül 1980 tarihine kadar polis, güç koşullar içinde ve zayıf moralle hizmet vermeye çalışıyordu... 12 Eylül 1980’den sonra Teşkilatın yeniden güçlendirilme çalışmaları sırasında yıldır ele alınmayan bu konular ele alınarak hemen çözüm yolları saptanmış ve uygulamaya geçilmiştir. Bu dönemde Polis Evleri, Polis Lokalleri, Polis Tabldotları, Polis Dinlenme Tesisleri, Polis kantinleri açılarak hizmete sokulmuştur. (EGM, 1983:213).

Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere askeri cuntanın 27 Mayıs 1960 darbesi sonrası orduya kazandırdığı ayrıcalıklar 12 Eylül darbesi ile Emniyet Genel Müdürlüğüne de aktarılmaya çalışılmıştır. “Böylece ordu evleri, ordu pazarları gibi bu tarihten itibaren polis evleri, polis kantinleri gibi polisi giderek halktan kopuk bir sosyalleşme içine iten kurumsal yapılara” yer vermeye başlanarak önemli bir bütçe de aynı askeri lojmanların mantığı çerçevesinde inşa edilen polis lojmanlarının yapımına ayrılmıştır (Yıldız, 2015; EGM,1983: 175).

4. 1990’LI YILLARDA KÜRESELLEŞME, TERÖRLE MÜCADELE VE DEMOKRATİKLEŞME EKSENİNDE TÜRK POLİS TEŞKİLATI

1990’lı yıllara damga vuran en önemli olaylardan biri de Soğuk Savaş’ın sona ermesiyle iki kutuplu dünya sistemin ortadan kalkarak küreselleşme ve demokrasinin kaçınılmaz bir biçimde neredeyse tüm ülkelerin siyasal ve toplumsal

yapılarına etki etmesi sayılabilir. Bu süreç pek çok ülke için ezber bozan bir değişim ve karmaşayı da beraberinde getirmiş, uluslararası ilişkileri etkilediği gibi aynı zamanda geleneksel iç güvenlik tehditlerini de değiştirmiştir (Wilkinson, 1997). Bu dönemde tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'deki polis teşkilatının gündeminde de sınır aşan suçlar, küresel terörizm, organize suçlar, uluslararası polis iş birliği gibi olgular giderek daha fazla yer almıştır.

1990'lı yıllarda Emniyet Genel Müdürlüğünün iç güvenlik faaliyetlerinin önemli bir kısmını PKK terör örgütüyle mücadele oluşturmuştur. 1991 yılında dünyada sosyalist bloğa ait ülkelerin Batı tipi demokrasiye geçmeye başlamasıyla birlikte PKK terör örgütü, silahlı eylemlerini yaygınlaştırarak özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde hakimiyetini artırmayı hedeflemiştir (Aşkın, 2019). Artan terör eylemleriyle mücadele için ileri seviye taktik, silah ve teçhizatla donatılmış uzman ve nitelikli eğitime sahip polis birimi olan Özel Harekât Daire Başkanlığı'nın görev ve sorumlulukları bu dönemde önemli ölçüde genişletilerek personel sayısında da artış yaşanmıştır (EGM, 1995).

1990'lı yıllarda Türkiye'de, özellikle terörle mücadele süreçlerinde ve siyasi gelişmelerin etkisiyle polis ve insan hakları ilişkisi çeşitli tartışmalara neden olmuştur. Bu dönemde, özellikle güvenlik güçlerinin terörle mücadele kapsamında aldığı önlemler ve uygulamalar nedeniyle bazı insan hakları ihlalleri eleştirilere maruz kaldığı gözlenmiştir. PKK'nın terör faaliyetlerinin etkili olduğu bir dönemde, Emniyet Genel Müdürlüğü de dahil Türkiye'de güvenlik güçleri terörle mücadelede çeşitli operasyonlar düzenlemiş, ancak, bu operasyonlar sırasında bazı insan hakları ihlalleri yaşandığına dair raporlar ortaya çıkmıştır. Gözaltında kötü muamele, keyfi tutuklamalar ve yargısız infazlar gibi olaylar eleştirilirken 1990'lı yıllarda, Türkiye'de birkaç defa da bölgesel düzeyde olağanüstü hâl ilan edilmiştir. Bu dönemlerde güvenlik güçlerine geniş yetkiler verilmesi aynı zamanda çeşitli insan hakları ihlallerine yol açabilecek bir ortamın oluşmasına da neden olmuştur. Dolayısıyla bu dönemdeki polis ve insan hakları ilişkisi, Türkiye'deki siyasi ve güvenlik atmosferine bağlı olarak oldukça karmaşık ve tartışmalı bir hal almıştır (Özbudun ve Gençkaya, 2010). Zira terörle mücadelenin etkin bir biçimde yürütülmesi için polisin güç kullanma yetkisi artırılmış, polisin güç kullanma yetkisinin artırıldığı durumlarda ise devreye insan hakları örgütleri girerek özgürlüklerin kısıtlanmasını eleştirmiştir. İnsan hakları örgütleri, bu

dönemde yaşanan ihlalleri belgelemeye ve kamuoyuna duyurmaya çalışırken Türkiye İnsan Hakları Vakfı (TİHV) gibi kuruluşların polis şiddeti ve hak ihlalleri konusunda yayınladığı raporlar polis teşkilatının uygulamalarını hedef hale getirmiştir (Bandoğlu, 2016). Her ne kadar bu dönemde yaşanan olumsuzluklar olsa da Türkiye'nin daha sonraki yıllarda reformlar ve değişikliklerle insan hakları alanında ilerleme kaydettiği söylenebilir (EGM, 1995).

1996 yılında ortaya çıkan Susurluk skandalı, Türkiye'deki polis, siyaset ve organize suç örgütleri arasındaki karmaşık ilişkileri ve yolsuzlukları gün yüzüne çıkarmıştır. Susurluk skandalı, 3 Kasım 1996 tarihinde Susurluk ilçesinde meydana gelen bir trafik kazası sonucunda ortaya çıktı. Kazada bulunan araçta yer alan kişiler arasında bir Devlet Güvenlik Mahkemesi Başsavcısı, bir mafya lideri ve dönemin Millî İstihbarat Teşkilâtı (MİT) görevlisi bulunuyordu (Sağlar ve Özgönül, 2021). Bu olayın ardından, Türkiye'de çeşitli kamu görevlileri, siyasetçiler, polis memurları ve mafya üyeleri arasındaki illegal bağlantılar ve yolsuzluklar gün yüzüne çıkmıştır. Skandalın ortaya çıkmasının ardından, Türkiye'de bir dizi adli ve idari soruşturma başlatılmış ve bazı kamu görevlileri, polis memurları ve mafya liderleri yargılanmıştır. Söz konusu olay, Türk kamuoyunda büyük bir etkisi yaratarak ülkede yolsuzluk, devlet içindeki illegal yapılar ve suç örgütleriyle mücadele konularında bir dizi reformun yapılmasına yol açmıştır. Susurluk skandalı, Türkiye'deki devlet ve güvenlik sistemindeki sorunları ve bu sorunların yolsuzluk ve suç örgütleriyle bağlantılarını gösteren önemli bir dönemeç olarak kabul edilmektedir (Sağlar ve Özgönül, 2021: 24). Bu kapsamda, Susurluk skandalı, Türkiye'de aynı zamanda polis reformlarına ve daha şeffaf bir yönetim anlayışına olan ihtiyacı vurgulayan bir faktör haline gelmiştir.

1990'lı yıllar, Türkiye'nin terörle mücadele, uyuşturucu ticareti ve diğer suçlarla mücadele gibi konularda uluslararası iş birliği faaliyetlerinin önem taşıdığı bir dönem olmuştur. Emniyet Genel Müdürlüğü, bu dönemde çeşitli uluslararası kuruluşlar ve diğer ülkelerin emniyet birimleriyle iş birliği yaparak çeşitli sınır aşan güvenlik konularında bilgi paylaşımında bulunmuştur. Bu konuları ise özellikle terörle mücadele, uyuşturucu ticaretiyle mücadele, eğitimde iş birliği ve uluslararası bilgi paylaşımı olarak özetlemek mümkündür. Türkiye, bu dönemde özellikle PKK ve DHKP-C gibi terör örgütleriyle mücadelede uluslararası destek arayışında bulunmuş, bu çerçevede, terörle mücadelede deneyim sahibi olan

ülkelerle bilgi paylaşımı ve ortak operasyonlar düzenleme çabaları içinde olmuştur (Aşkın, 2019).

Küreselleşmenin hızla yayılması, Soğuk Savaşın bitmesiyle yönetim zaafı yaşayan pek çok yeni ülkenin var olması bu dönemde sınır aşan organize suçlarla mücadele meselesini ön plana çıkarmıştır. Bu dönemde uyuşturucu ticareti, silah kaçakçılığı, kara para aklama ve diğer suçlarla mücadele eden polis, bu alanda pek çok ulusal ve uluslararası operasyon düzenlemiştir. Özellikle uyuşturucu ticaretiyle mücadelede uluslararası iş birliği çerçevesinde Emniyet Genel Müdürlüğü, diğer ülkelerin emniyet birimleri ve uluslararası kuruluşlarla bu alandaki deneyimleri paylaşarak ortak operasyonlar düzenleme çabalarını artırmıştır (Wilkinson, 1997).

1990'lı yıllar, dünyada ve Türkiye'de aynı zamanda teknolojik gelişmelerin da hız kazandığı bir dönem olup polis teşkilatı da bu yıllarda bilgi teknolojilerini daha etkin bir şekilde kullanmaya başlamıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün merkez ve taşra teşkilatlarında bilgisayar sistemleri, internet kullanımı, iletişim ağ ve teknolojileri ile diğer güvenlik sistemleri daha yaygın hale gelmiştir. Ayrıca yine bu dönemde Emniyet Genel Müdürlüğü, diğer ülkelerin polis teşkilatları ve çeşitli uluslararası kuruluşlarla bilgi paylaşımını teşvik ederek uluslararası seminerler, konferanslar ve eğitim programları aracılığıyla bilgi ve deneyim alışverişine katkıda bulunmuştur.

5. YIRMİBİRİNCİ YÜZYIL KRİZLERİNİN EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Dünya, 21. yüzyılda önceki dönemlere kıyasla oldukça fazla sayıda küresel krizle karşılaşmıştır. İçinde bulunduğumuz yüzyılın daha başında, 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'nin New York ve Washington şehirlerinde El Kaide terör örgütü tarafından saldırılar gerçekleştirilmiştir. Binlerce kişinin hayatını kaybettiği bu olaylar ABD'nin terörle mücadele stratejisini ve dolayısıyla küresel güvenlik politikalarını derinden etkileyen bir dönemeç olarak kabul edilebilir. Söz konusu olayların uluslararası ilişkiler ile güvenlik politikalarında önemli değişikliklere neden olduğu söylenebilir. Bu dönemden itibaren küresel terörizmle mücadele tüm demokratik ülkeler kadar Türkiye'nin de güvenlik politikalarına dahil olmuş ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün uluslararası iş birliğine dayalı terörle mücadele faaliyetlerini hızlandırmıştır.

2000’li yılların başları özellikle Türk polis teşkilatındaki köklü ve hızlı demokratik reformlara da sahne olmuştur. 1995 yılında Avrupa Birliği (AB) ile Türkiye arasında imzalanan Gümrük Birliği Anlaşması sonrasında 1999 yılında Türkiye’nin Kopenhag Kriterleri’ni yerine getirmesi halinde AB üyeliğinin gerçekleştirilebileceğine dair bir karar alınmıştır (Bandoğlu, 2016). Bu noktada Kopenhag Kriterleri’ne uyum sağlanması maksadıyla 2001 ve 2004 yılları arasında Türkiye’de çeşitli anayasal reformlar, kanun düzenlemeleri paketleri gibi bir dizi köklü demokratikleşme hareketi başlamıştır. Özellikle AB’ye uyum sürecinin en önemli başlığı olan Adalet ve İçişleri başlığı altında bu dönemde pek çok uluslararası proje ve iş birliği çalışmalarıyla Emniyet Genel Müdürlüğünde önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Söz konusu reformların önemli kısmını ise askeri vesayetten uzaklaşma politikaları oluşturmuştur. Gerçekleştirilen çok sayıda AB projeleri ile nihai hedef olarak askeri vesayet etkisinin ortadan kaldırıldığı, doğrudan siyasi otoriteye bağlı, eğitim ve nitelik yönünden profesyonel yeknesak bir polislik sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir.

2000’li yıllar, aynı zamanda Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde gerek insan hakları gerekse polis halk ilişkilerinin güçlendirilmesi bakımından da önemli değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Nitekim yine AB’ye üyelik sürecinde önemli adımlardan biri olan 2008 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren Ulusal Program’da “siyasi kriterler alt başlığında iç güvenliğin sivilleştirilmesi ile ilgili olarak iç güvenlik hizmetinin, Hükümetin belirleyeceği politikalar doğrultusunda ve yine Hükümetin denetim ve gözetiminde; hukukun üstünlüğü ve insan hak ve hürriyetleri çerçevesinde, kolluk kuvvetlerinin profesyonel ve uzmanlaşmış birimleri tarafından yerine getirileceği” taahhütü verilmiştir (Bandoğlu, 2016: 88).

Emniyet Genel Müdürlüğü açısından önemli gelişmelerden biri de 2009 yılında polis-jandarma sorumluluk bölgelerinin yeniden düzenlenerek Türkiye genelinde tüm ilçe merkezlerindeki asayiş görev ve sorumluluklarının polis teşkilatına devredilmesidir. Bu dönemdeki anlayış çerçevesinde iç güvenliğin sivilleştirilmesinin temel kriterleri olarak polisin sorumluluk sahasının genişletilerek jandarmanın statüsünün değiştirilmesi hedeflenmiş ve nihayetinde Jandarma Genel Komutanlığı üzerinden askeri görevler alınarak doğrudan İçişleri Bakanlığı’na bağlanmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Her ne kadar o dönem

için bu hedef gerçekleştirilmemiş olsa da “Şubat 2010 tarihinde, mülki amirlerin talebi olmadan da askerin toplumsal hadiselerle el koyabilmesini ve tüm kolluk kuvvetlerinin bölgedeki en yüksek Kara Kuvvetleri Komutanlığına bağlanmasını sağlayan EMASYA protokolü yürürlükten kaldırılmıştır” (Öz Yıldız, 2022: 86).

Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından demokratik reformların uygulama sürecinin 21. yüzyılın ikinci on yılında dünyada ve Türkiye’deki önemli güvenlik krizleri sebebiyle çeşitli kesintilere uğradığını söylemek mümkündür. Tek cümle ile özetlenecek olursa Arap Baharı sonrası 2011 yılında Türkiye’ye yönelik başlayan Suriyeli göçmen sorunu ve sınır güvenliği tehditleri, 2013 yılının bahar aylarında yaşanan Taksim Gezi Parkı eylemleri, 17-25 Aralık 2013 tarihinde gerçekleşen yargısal darbe girişimleri, 6-8 Ekim 2014’te PKK terör örgütü üye ve sempatizanlarının 35 il ve 96 ilçede gerçekleştirdiği saldırılar ile 2015’in sonlarında başlayıp 2016 yılına kadar devam eden Diyarbakır’daki Sur çatışmaları Emniyet Genel Müdürlüğü’nün temel mücadele alanlarını oluşturmuştur (Demir, 2016: Aşkın, 2019, Öz Yıldız, 2022).

Türkiye’nin 2015 sonrasında terör örgütleriyle mücadelede yeni bir döneme girmesiyle PKK, IŞİD ve diğer terör örgütleriyle mücadelede polisiye faaliyet ve müdahaleler etkin bir rol oynamıştır. Zira önceki dönemlerde sınır bölgeleri ve kırsal alanda silahlı faaliyetlerini sürdüren terör örgütleri eylemlerini 2016 yılında kent merkezlerine taşıyarak doğrudan Emniyet Genel Müdürlüğü’nün sorumluluk sahasında tehdit oluşturmaya başlamıştır. Aşağıdaki olaylar terör örgütlerinin bu dönemki eylem stratejisine örnek olarak verilebilir:

“11 Aralık 2016 günü İstanbul Beşiktaş’ta toplu şekilde bulunan emniyet görevlilerine yönelik intihar saldırısı meydana gelmiş, çoğu polis memuru olan 44 kişi şehit olmuştur. Ardından 17 Aralık 2016 günü Kayseri ilinde askerlerin bulunduğu araca yönelik intihar saldırısı düzenlenmiş, silahsız ve otobüs bekleyen 14 asker şehit olmuştur. 05 Ocak 2017 tarihinde PKK terör örgütü İzmir Adliyesi önünde görevli polis ve adliye çalışanlarına yönelik öncelikle bombalı aracın patlatılması ve sonrasında anti-tank roketler, el bombaları ve otomatik tüfekler ile saldırı planlanmıştır.” (Aşkın, 2019: 115)

15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen bir kalkışma hareketi ile TSK içindeki Fethullahçı Terör Örgütü (FETÖ) ile bağlantılı bazı askeri gruplar,

hükümete karşı bir darbe yapma girişiminde bulunmuştur. Bu girişimde, darbeci askerler Ankara ve İstanbul'da kamu binalarını bombalamış, sokağa çıkan halka ateş açmıştır. Türkiye'nin iç ve dış politikasından önemli değişikliklere sebep olan bu olayların kontrol altına alınması ve daha sonrasında FETÖ mensubu olduğu iddia edilen kişilere yönelik geniş operasyonları gerçekleştiren temel kurumlardan biri ise Emniyet Genel Müdürlüğü olmuştur. Bu süreçte polis teşkilatı FETÖ ile mücadelenin kilit noktası haline gelmiştir.

Askeri darbelerin başarısızlığa uğraması için güçlü bir polis teşkilatının bulunmasına yönelik anlayış neticesinde ise 2016 sonrasında Emniyet Genel Müdürlüğü'nün eğitim ve teknik altyapısının güçlendirilmesi çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Bu dönemde Polis Akademisi Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilen köklü eğitim reformları ile nitelikli polis yetiştirme politikaları önem kazanmıştır. Ayrıca internet üzerinden yapılan suçlarla mücadele, dijital veri analizi ve güvenlik kameraları gibi teknolojik çözümlerle polis çalışmaları daha etkin hale getirilmiştir.

2019 yılında başlayan dünya geneline yayılarak ve Türkiye'yi de yakından etkileyen Covid-19 pandemisinin yaşamın tüm alanlarını etkilemesi, 6 Şubat 2023 tarihinde yaşanan Türkiye'yi derinden etkileyen ve on binlerce vatandaşın hayatını kaybettiği deprem felaketleri gibi doğal afet dönemlerinde ise Emniyet Genel Müdürlüğü bu kez topluma hizmet ve vatandaşlara yardımcı olmak maksadıyla pek çok sosyal sorumluluk ve görevi eksiksiz yerine getirmiştir. Bu çerçevede kriz ve güvenlik tehditlerinin ana gündemi oluşturduğu 21. yüzyılda polis teşkilatının önceki dönemlere göre değişim ve dönüşümlere daha kolay adapte olduğunu söylemek mümkündür.

SONUÇ

Cumhuriyet'in kurulduğu 1923 yılından günümüze kadarki yüz yıllık süreç içerisinde Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kronolojik tarihçesinin analiz edildiği bu çalışma neticesinde Türk polis teşkilatının gelişimi ve başarısının zaman zaman duraksadığı, bazen gerilediği çoğu zaman ise yükseldiği dönemlerin yaşandığı tespit edilmiştir. Sivil ve profesyonel bir iç güvenlik kurumu olarak Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kurumsal hayatındaki dönüm noktaları ile Türkiye'nin siyasal hayatındaki önemli gelişmeler arasındaki doğrudan bağlantı, bu çalışmada öne çıkan analiz sonuçlarından birini oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın bir neticesi, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kuruluş felsefesi ve erken Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen reformların temel dayanağının Fransız polislik sistemi olduğudur. Merkezi yapıda, üniter bir devlet rejimi için uygun, iktidar açısından denetimi kolay ve aynı zamanda farklı kültürel unsurları da bir arada tutan polislik sistemi olan Fransız tipi polislik, bu açıdan hem Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde hem de erken Cumhuriyet döneminde ideal bir örnek oluşturmuştur. Her ne kadar zaman zaman Almanya ve İngiltere polislik uygulamaları örnek alınarak çeşitli reformlar başlatılmış olsa da Emniyet Genel Müdürlüğü üzerindeki baskın Fransız tipi polislik etkisi yadsınamaz. Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde Anglo-Saxon polislik etkisinin hissedildiği değişimlerin ise Türkiye'nin NATO üyeliği ise başladığı ve iç güvenlik tehditlerinin NATO kapsamında güncellendiğini söylemek mümkündür. Bu kapsamda Emniyet Genel Müdürlüğü'nün reform ihtiyacının tespiti için yabancı uzman ve heyetlerden destek istenmesini içeren uygulamaların ise genel olarak 12 Eylül 1980 darbesi ile birlikte sona erdiği gözlenmektedir.

İkinci olarak bu çalışmada açık bir şekilde ortaya konulmaktadır ki Türkiye'de askeri darbelerin hedefine ulaşması ile Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kamu düzenini sağlamada zafiyet göstermesi arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. 27 Mayıs 1960, 12 Mart 1971 ve 12 Eylül 1980 askeri darbelerine bakıldığında söz konusu sürecin hemen öncesinde geniş çaplı toplumsal eylem ve yaygın siyasal şiddet eylemleri baş göstermiş ve polis teşkilatı bu olayların yönetiminde gerek eğitimsizlik gerekse personel ve teknik imkân kısıtlılığından dolayı başarısız olmuştur. Bu döngünün kırılması ise 15 Temmuz 2016 tarihindeki başarısız kalkışma hareketi ile gerçekleşmiştir. Bahsi geçen kalkışmanın öncesinde yaşanan Gezi Parkı olayları gibi geniş çaplı toplumsal eylemler ve Diyarbakır'da gelişen siyasal şiddet olayları Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından kontrol edilebilmiş, akabinde askeri kalkışma girişimi de başarıyla engellenebilmiştir.

Üçüncü olarak, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kronolojik tarihçesi içerisinde siyasal şiddetle mücadele sorumluluğunun git gide arttığı görülmektedir. Özellikle 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren başlayan süreçte polisin siyasal şiddet ve terör olaylarıyla mücadele görevi, 1990'lı yıllarda öncelikli bir hal almış, 21. yüzyılın küresel terör tehditleriyle mücadele, polisin temel sorumluluğu haline gelmiştir. Diğer taraftan polisin toplumla iyi ilişkiler kurabilme ihtiyacı ile pandemi

ve doğal afetler gibi küresel insani krizlerde kişilere yardım etme, dayanışma ve toplumsal hizmet sorumluluğu da artmıştır. Bu noktada geçmiş dönemlerde eğitim, personel, lojistik ve teknik anlamda yetersizliklerle birlikte kolluk gücü ile kolluk hizmeti arasında tercih yapmak zorunda kalan polis teşkilatının günümüzde her iki fonksiyonu da başarıyla yerine getirdiğini söylemek mümkündür.

Cumhuriyet'in ikinci yüz yılına girilen süreçte Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kuruluşundan bu yana yaşanan hem başarı hem de başarısızlıklardan edinilen oldukça kapsamlı bir birikiminin bulunduğu açıktır. Geçmiş dönem deneyimleri polis teşkilatı içinde gerçekleşen reformların sürekliliğinin önemini göstermektedir. Bu noktada hızla değişen iç ve dış güvenlik tehditleri karşısında Emniyet Genel Müdürlüğü'nün idari ve hukuki yönden ivedi ve rasyonel mücadele yöntemleri geliştirebilmesi, başta personel niteliği, eğitim ve teknik donanımın artırılması ile mümkün olacaktır. Bu noktada Türk polis teşkilatının hem geçmiş tecrübeleri göz önünde bulunduran hem de geleceği rasyonel ve doğru okuyan bir vizyonla yönetilmesi önem taşımaktadır ki Emniyet Genel Müdürlüğü yönetiminin zaman içerisinde bahsedilen vizyona yaklaştığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

Akandere, O. (1988). *Millî Şef Dönemi: Çok Partili Hayata Geçişte Rol Oynayan İç ve Dış Tesirler (1938–1945)*. İstanbul: İz Yayıncılık.

Alyot, H. (2008). *Türkiye’de Zabıta: Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum*. EGM Türk Polis Tarihi Araştırmaları Yayınları. Ankara: Kozan Ofset.

Aşkın, H. (2019). *Bölücü Terörle Mücadele ve Toplumsal Duyarlılık Oluşturmada Sosyal Medya Faktörü: İzmir Polisi Üzerine Bir Araştırma*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Başgil, A.F. (2019). *27 Mayıs Darbesi ve Sebepleri*. (52.bs.) İstanbul: Yağmur Yayınevi.

Bayley, D. (1985). *Patterns of Policing*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Demirbaş, D. (2005) “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Polis Teşkilatı”. *Polis Dergisi*. 11 (43).ss: 719-756.

Dündar, N. (1995). 150. Kuruluş Yıldönümünde Türk Polisi. Ankara: EGM Yayınevi.

EGM- Emniyet Genel Müdürlüğü. (1973). *Cumhuriyet’in 50. Yılında Türk Polisi*. Ankara: EGM.

EGM- Emniyet Genel Müdürlüğü. (1983). *Cumhuriyet’in 60. Yılında Türk Polisi*. Ankara: EGM.

EGM-Emniyet Genel Müdürlüğü. (1995). *Milletimizin Hizmetinde 150 Yıl (1845–1995)*. Ankara: EGM.

EGM. (2023) Tarihçe. Erişim Tarihi: 1 Aralık 2023. <https://www.egm.gov.tr/istihbarat/istihbarat-tarihce>.

Ergut F. (2012). *Modern Devlet ve Polis: Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Toplumsal Denetimin Diyalektiği*. İstanbul: İletişim.

Gleizal. J. , Domenach. G. , Journes. C. (2000). *Batı Demokrasilerinde Polis*. (Çev. M. Kandemir). Ankara: Temiz.

Kunter, N, Yenisey, F ve Nuhoğlu A. (2010). *Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku*. Ankara: Beta Yayınları.

Levly N. (2009). “Polislikle İlgili Bilgilerin Dolaşım Tarzları: Osmanlı Polisi İçin Fransız Modelimi?”, (iç). *Jandarma ve Polis*. (Ed.) Noemi Levy, Nadir Özbek, Alexandre Toumarkine. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Neocleous. M. (2000). *The Fabrication Of Social Order: A Critical Theory of Police Power*. London: Pluto Press.

Öz Yıldız, S. (2022). *Demokratik Polislik: Teori ve Uygulamalar*. (5.bs.) Ankara: Polis Akademisi Yayınları

Özbudun, E ve Gençkaya, Ö.F. (2010). *Türkiye’de Demokratikleşme ve Anayasa Yapımı Politikası*. İstanbul: Doğan Yayınları.

Özdemir, C. (2009). *Önemli İşler Dairesi*. İstanbul: Doğan Kitap.

Pişkin Ç. ve Altuncuoğlu, N. (2023). Demokrat Parti’nin Son Döneminde Türkiye’nin İç Güvenliğine Etki Eden Olaylar ve Türk Polis Teşkilatı (1957-1960). *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*. XXIII/46. Ss: 425-457.

Poggi. G. (2007). *Devlet/ Doğası. Gelişimi ve Geleceği*. (Çev: Ş. Kut-B. Toprak) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Sağlar, F ve Özgönül E. (2021). *Kod Adı: Susurluk/ Derin İlişkiler*. (22.bs.) Ankara: Arkadaş Yayınları.

Sönmez, C.S. (2012). Demokrat Parti İktidarının İlk İcraatlarına Bir Örnek: “Bazı Suç ve Cezaların Affı Hakkında Kanun”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*. Cilt: 10, Sayı: 20, ss. 111-136.

Tomlins, C. (1993). *Law, Labor, and Ideology in the Early American Republic*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tongur, H. (1946). *Türkiye’de Genel Kolluk*. Ankara: Kanaat Basımevi.

Vanhanen, T. (1990). *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States*. New York: Crane Russak.

Wilkinson, P. (1997). “Terör ve Terörizm: Kavramlar, Özellikler ve Tipoloji”, C. Güzel (Der.), *Silinen Yüzler Karşısında Terör*. Ankara: Ayraç Yayınları.

Yıldız, S. (2015). *Türkiye’de Polis Siyaset İlişkisine Dönemsel Bir Bakış: 12 Mart 1971-12 Eylül 1980 Arası Türk Polis Teşkilatı*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Zhussipbek, G. (2009). Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasının Tanımı ve Düşünsel Arka Planı. *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*. 5(19). Ss:71-88.

Zürcher, E. J. (2009). *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*. (24. Bs.) İstanbul: İletişim Yayınları.



Araştırma Makalesi / Research Article**KURULUŞUNDAN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE CUMHURİYETİ’NİN
YÜZÜNCÜ YILINDA POLİS AKADEMİSİ**

Ozan Kavsıracı *

ÖZ

Polis eğitimi, çok boyutlu, dinamik ve yetkin eğitimciler gerektiren bir iştir. Güvenlik hizmetinin günümüzdeki fonksiyonu düşünüldüğünde, polis eğitiminin bilimsel ve profesyonel bir altyapı ile gerçekleştirilmesi oldukça önem arz etmektedir. Çünkü polisler, devletlerin kamu düzenini sağlama ve koruma konusundaki en önemli araçlarıdır. Türkiye’de modern anlamda polis teşkilatı ve polis eğitimi ihtiyacı, Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet döneminde bu ihtiyaç artarak devam etmiş ve bu durum, Ankara Polis Enstitüsü’nün kurulması ile sonuçlanmıştır. Polis Enstitüsü, önemli değişimler yaşamış ve günümüzde polis eğitiminin merkezi olan profesyonel altyapısı, vizyonu ve modern polis eğitimi anlayışı ile Polis Akademisine dönüşmüştür. Her kademedeki polis eğitimi, Polis Akademisi bünyesinde toplanmış ve polis eğitiminde yeknesaklık sağlanmıştır. Polis Akademisi, modern polislik uygulamaları ve eğitimleri konusunda dünyadaki tüm gelişmeleri takip ederek, bu konularda akademik çalışmalar düzenleyip hem polis eğitime hem de diğer akademik faaliyetlere destek olmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’de Polis Akademisinin kuruluşundan bu yana yaşadığı değişimler, bünyesindeki polis eğitimi ve diğer akademik altyapı ve çalışmalar kapsamında gerçekleştirdiği faaliyetler incelenmiştir. Bu çalışma, polis eğitimi konusunda Türkiye’de tek merkezi kurum olan Polis Akademisinin geliştirdiği polis eğitimi içeriğinin kapsamı ve boyutlarının daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca çalışma, bu konuda farklı akademik çalışmalarda bulunmak isteyenlere de bir yol haritası oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Polis, Polis Eğitimi, Polis Enstitüsü, Polis Akademisi

* Doç. Dr., Polis Akademisi Başkanlığı, e-posta: ozankavsiraci@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6351-3725

POLICE ACADEMY IN THE CENTENNIAL ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC OF TÜRKİYE FROM ITS FOUNDATION TO THE PRESENT

ABSTRACT

Police training is a job that requires multidimensional, dynamic and competent trainers. Considering the current function of the security service, it is very important that police training is carried out with a scientific and professional infrastructure. Because police officers are the most important tools of states to ensure and protect public order. The need for a modern police organization and police training in Türkiye emerged in the last periods of the Ottoman Empire. This need continued to increase during the Republic period, and this resulted in the establishment of the Ankara Police Institute. The Police Institute has experienced significant changes and transformed into the Police Academy, which is the center of police training today, with its professional infrastructure, vision and modern police training approach. Police training at all levels has been gathered within the Police Academy and uniformity has been achieved in police training. The Police Academy follows all the developments in the world regarding modern policing practices and training, organizes academic studies on these subjects and supports both police training and other academic activities. In this study, the changes experienced by the Police Academy in Türkiye since its establishment, the activities it has carried out within the scope of police training and other academic infrastructure and studies are examined. This study will help to better understand the scope and dimensions of the police training content developed by the Police Academy, the only central institution in Türkiye regarding police training. In addition, the study creates a road map for those who want to conduct different academic studies on this subject.

Keywords: Police, Police Training, Police Institute, Police Academy

GİRİŞ

Eğitim, geçmişten günümüze kadar tüm dünyadaki uygarlıkların üzerinde önemle durdukları bir konudur. Eğitim sonucunda davranış değişikliği gerçekleştirmek, bir tutum ve refleks oluşturmak, eğitimin temel hedefleri arasında yer almaktadır. Bu yönüyle polis eğitimi de, güvenlik hizmetlerinin günümüzdeki fonksiyonları düşünüldüğünde; çok boyutlu, önemli detayları olan, tecrübe ve yetkinlik gerektiren önemli bir iş olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü polislik, devletlerin kamu düzenini sağlama ve koruma konusundaki en önemli parçası olmasının yanında, toplum içerisinde görünürlüğü yüksek olduğu için iletişim kanallarını da etkili kullanan bir meslektir. Bu nedenle bu mesleği icra edecek olan polislerin, bilgi, tecrübe ve yetenek olarak geliştirilmesi, doğrudan polislik mesleğine ve dolaylı olarak da devletlerin toplumla karşı görevleri konusundaki başarısına katkı sağlamaktadır.

Güvenlik konusu, hızlı toplumsal gelişme nedeniyle her geçen gün çeşitlenen bir hizmet anlayışına sahiptir. Tarihsel süreçte düşünülmeyen pek çok konu, günümüzde hizmet gereksinimleri olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle güvenlik konusunda toplumsal değişimlere duyarlı olunması gerekmektedir. Bu kapsamda güvenlik hizmetlerinin yürütücüsü konumunda bulunan kişilerin başta eğitim süreçleri olmak üzere, bakış açıları ve tutumlarının günümüz beklenti ve ihtiyaçlarına cevap vermesi önemlidir. Bu ihtiyacı karşılamak için eğitim süreçlerinde; ihtiyaç analizleri, geri bildirimler ve değerlendirmeler neticesinde eğitim süreçlerinde güncel dokunuşlar yapılmalıdır.

Polislik mesleği, insanların güven içinde yaşama arzusunun bir tezahürü olarak ortaya çıkan ve köklü tarihe sahip bir iştir. Bu nedenle bu işin yürütücüsü olan polislerin eğitime yönelik gerekli ihtiyaçların tespit edilerek, bu ihtiyaçları karşılayacak bilimsel bir eğitim planlamasının yapılması oldukça önem arz etmektedir. Bu kapsamda insanlarla yakın çalışan ve çok boyutlu bir iş tanımı olan Emniyet Teşkilatı personeline yönelik sivil anlayışla çağın şartlarına uygun bir eğitim verilmelidir. Emniyet Teşkilatının günümüzdeki küreselleşmenin neden olduğu dinamik sürece uyum sağlayabilmesi adına polislerin; donanımlı, profesyonel, bilimsel ve esnek bir polis eğitiminden geçirilmesi gerekmektedir. Bu noktada günümüzde Türkiye’de polis eğitiminin merkezi olan Polis Akademisi,

profesyonel ve bilimsel çalışmaları, dinamik yapısı, vizyonu ve modern polis eğitimi anlayışı ile karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de modern anlamda polis teşkilatına ve polis eğitimine ihtiyaç, Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde ortaya çıkmış ve Cumhuriyet döneminde bu ihtiyaç farklı boyutlar kazanarak artmıştır. Osmanlı Devleti’nde polis eğitimi ihtiyacı, ilk olarak polis dershaneleri açılarak giderilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla 1891 yılında Zaptiye Nezareti bünyesinde Polis Dershanesi kurulmuştur (Şahin, 2018: 71). Bu dershanedeki eğitime hâlihazırda polis neferi olarak görev alanlar katılmaktaydı. Bu yönüyle ilk defa verilmeye başlanan polis eğitimi, bir nevi hizmet içi eğitim olarak değerlendirmek mümkündür. Daha sonra yirminci yüzyılın başlarında sırasıyla Selanik (1907) ve İstanbul-Dersaadet (1909) Polis Mektepleri açılarak adli ve idari konularda eğitim verilmeye başlanmıştır (İmga, 2017: 20). Polis eğitiminde çağdaş gelişmeleri takip etmek ve kullanabilmek için Fransa, Avusturya, Belçika’ya gönderilen uzmanların raporları doğrultusunda Cumhuriyet Dönemi’nde polis eğitimi konusunda en önemli gelişme, Polis Akademisinin temelini oluşturan Polis Enstitüsünün açılması olmuştur.

Bu çalışmada, modern, sivil anlayışa sahip, çağın bilimsel ve dinamik yapısına duyarlı bir polis eğitimi veren, Polis Akademisinin tarihsel gelişimi incelenmektedir. Bu çerçevede çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Polis Akademisinin temelini oluşturan Ankara Polis Enstitüsünün kuruluş dönemi, ikinci bölümde Polis Akademisinin bir yükseköğretim ve üniversite olma süreci incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise özellikle 6638 sayılı kanun sonrasında Polis Akademisi’nde yaşanan değişim, polis eğitimi konusundaki mevcut akademik altyapı, bilimsel çalışmalar ve faaliyetler incelenmiştir.

1. ANKARA POLİS ENSTİTÜSÜNÜN KURULUŞU VE POLİS EĞİTİMİ’NDE YENİ SİSTEM

Türkiye Cumhuriyeti’nin ilan edilmesi sonrasında gerçekleşen modernleşme projesi çerçevesinde; artmaya başlayan eğitimli kentli nüfusun ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir emniyet teşkilatı personeline ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, Türk polis teşkilatının mesleki profesyonellik ve teknik olarak geliştirilmesi ihtiyacı neticesinde, devlet yeni düzenlemeler yapma yoluna

gitmiştir. Bu doğrultuda 20 Mayıs 1933 tarihinde kabul edilen Ankara’da Yapılacak Polis Mektebi Hakkında Kanun ile ihtiyaçlara cevap verecek olan Ankara Polis Enstitüsünün temeli atılmış oldu (İmga, 2017: 25; Alyot, 2008: 815; Tongur, 2016: 346).

Mesleki, bilimsel ve akademik anlamda nitelikli polislerin yetiştirilmesi için Ankara’nın ilk yüksek eğitim okulları arasında yer alan Polis Enstitüsü, 6 Kasım 1937 yılında açılmıştır. Böylelikle Polis Enstitüsü, Türk polisinin eğitimi konusunda tarihteki mihenk taşı olma yolundaki yerini almıştır. Polis Enstitüsünün ilk müdürü, Avusturya ve Amerika’da lisansüstü eğitimler alan Salih Adil Başer’dir (Birinci, 1999: 16). Ankara Polis Enstitüsü ilk müdürünün doktora eğitimi almış olması ve Enstitüde, o dönemde farklı yüksekokullarında görev yapan önemli akademisyenlere ders verilmesi, bu süreçte polis eğitimi konusuna oldukça önem verildiğini göstermektedir.

1930’lu yıllarda polislerin bilgi, beceri ve niteliğinin artırılması yönündeki çalışmalar ve çabalar çerçevesinde polis eğitiminin düzenlenmesi ilk hedef haline gelmiştir. Bu amaçla 2049 sayılı Kanun, gerekli görülen yerde ve sayıda polis okulunun açılmasını karara bağlamıştır. 2185 sayılı Ankara’da Yapılacak Polis Mektebi Hakkında Kanun ise Ankara’da polislere bilgi ve beceri kazandıracak bir polis okulu yapılmasının zeminini hazırlamıştır (Haklı, 2022: 26). Polis Enstitüsünün açılması yönündeki fikrin hukuki altyapısını da, 4 Haziran 1937 tarihinde kabul edilen 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu (ETK) oluşturmaktadır. Çünkü ETK, polis personel politikası konusunda iki temel konuya odaklanmaktadır. Bunlar, personelin sayı bakımından artırılması ve nitelik olarak güçlendirilmesidir. Bu veçhesiyle, ETK’nın polislik mesleğine getirdiği en büyük yenilik, profesyonel polis yöneticisi yetiştirilmesine imkân sağlayacak bir polis yüksek eğitim kurumu kurulmasıdır. Kanunun 18. Maddesi Polis Enstitüsünü düzenlemektedir. Bu düzenlemeye göre Polis Enstitüsü; mesleki ilk, orta ve yüksek eğitim olmak üzere üç bölümü içermektedir.

Mesleki ilk eğitim bölümünde polis memurları yetiştirilmekteydi. Bu bölüme meslek eğitimi görmemiş olan polis memurları ve polis stajyerleri alınır ve eğitim süresi 9-12 ay olarak planlanırdı. Mesleki orta eğitim bölümünde, polis komiserleri yetiştirilmekteydi. Bu bölüme polis kolejini bitirmiş olanlarla, liseyi bitirmiş polis memurları arasından seçme sınavı ile seçilen ve sicili uygun olanlar alınır. Bu

bölümde de eğitim süresi 9-12 ay olarak planlanırdı (Şahin, 2018: 390). Ayrıca ilk ve orta bölümde eğitim süresini, 3-6 aylık teknik kurslar takip ederdi. Mesleki yüksek eğitim bölümünde ise emniyet amirleri yetiştirilmekteydi. Bu bölümün öğrenci kaynağını, Polis Enstitüsü'nün orta kısmını bitiren polis koleji öğrencileri ile meslekte iki yıl hizmet eden ve iyi sicil almış başkomiserler oluştururdu (Alyot, 2008: 817). Eğitim süresi 12 aydı ve bu eğitimi 6-12 aylık yüksek ihtisas kursu takip etmekteydi. Bölümlerde okutulan dersler incelendiğinde ise; hukuk, kriminoloji, laboratuvar ve mesleki derslerin ağırlıkta olduğu görülmektedir. Enstitüde her bölüm içerisinde polis eğitime ilave olarak teknik uzmanlar yetiştirmek için resmi ve sivil uzmanlık kursları da açılmaktaydı. Bu kurslardan bazıları; teknik büro memuru yetiştirme kursu, tabanca tamir ustası yetiştirme kursu, trafik şoförlüğü ihtisas kursu, telsiz operatör kursu, turistik memurları yetiştirme kursudur (Polis Akademisi, 1988: 25). Bu gelişmeler Türkiye'de emniyet konusunun, sadece kolluk bakımından değil, aynı zamanda bilimsel, akademik, sistematik ve teknik olarak da ele alınmaya başlandığını göstermektedir.

1937-1938 yılında eğitim öğretime başlayan Polis Enstitüsü'nün ilk eğitim bölümüne 51, orta eğitim bölümüne 100 ve yüksek eğitim bölümüne de 25 olmak üzere toplam 176 öğrenci alınmıştır. 22 Temmuz 1938 tarihinde ilk mezunlarını veren Enstitü'nün diploma töreni oldukça geniş bir katılımı ile gerçekleşmiş ve dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya törende yeni polis eğitim sisteminin önemini vurgulamıştır (İmga, 2017: 186-187; Okçabol, 2016: 191-192). Ankara Polis Enstitüsü ile birlikte polis eğitim sistemi tek bir merkeze toplanmış, polis koleji ve polis okulları Enstitü'nün denetim ve gözetimi altında yer almıştır. Ayrıca ilerleyen süreçte Enstitü bünyesinde ileri düzeyde teknik inceleme ve analizler yapabilen donanımlı bir adli polis laboratuvarı kurulmuştur. Bu laboratuvar, Emniyet Teşkilatının kriminal inceleme birimi olarak uzun yıllar hizmet vermiştir (İmga, 2017: 32). Kriminal laboratuvarında ders vermek için İsveç'ten getirilen adli polislik alanında uzman Marc Payot ve yetiştirdiği asistanlar Türkiye'de çok sayıda adli olayın aydınlatılmasını sağlamıştır (EGM, 2021: 265). 3201 sayılı ETK'daki Enstitü'nün idari birimleri ve işleyişi ile ilgili düzenlemeler, 1984 yılında kabul edilen 3087 sayılı Polis Yükseköğretim Kanunu ile değişikliğe uğramaktadır. Adli polis laboratuvarı ile ilgili olarak 1949 yılında Ankara Polis Enstitüsü müdürü

Rıfat Kemerdere'nin konuşmasından alınan aşağıdaki kesit, polis laboratuvarının önemi ve sağladığı katkılara vurgu yapmaktadır (Polis Akademisi, 1988: 93).

“...Enstitümüzün eğitim safhasındaki en önemli özelliği, kriminalistik bilgilere ait laboratuvar çalışmalarıdır. Bunun için en modern şekilde donatılmış bir laboratuvarımız, kimyahanemiz, mulaj ve makyaj çalışma odalarımız ve buralarda fenni aletlerimiz, mikroskoplarımız, fotoğraf makinelerimiz, ultraviyole ışınlarımız, enfraruj ve floresans ışınlarımız vardır. Bunlar sayesinde, en kurnaz ve modern bilgilerle donatılmış suçlularla mücadele etmek imkânı tamamen sağlanmış olmaktadır. Artık eskiden olduğu gibi sahte pasaportlarla gezi yapmak, şantaj mektuplarıyla para koparmaya çalışmak, sahte banknot bastırmak, sahte imzalarla dolandırıcılık ve hırsızlık yapmak, esrarengiz cinayetler işlemek... tarihte kalmış olaylardır... Olay mahallerinde bulunabilecek en ufak parmak veya ayak izi, kan lekesi, toz, yağ lekesi, kıl, tırnak, diş izleri gibi en ufak deliller suçun aydınlatılmasına kâfi gelmektedir...”

Polis Enstitüsünün kurulması ile kurumsal olarak enstitü, iki temel misyon üstlenmiştir. Bunlar, teknik bir meslek olan polisliğin bilimsel ve akademik yönünün güçlendirilmesi ve Türk polisinin mesleki saygınlığını ve konumunu yükseltmektir. Ayrıca suç ve suçlu ile mücadele kapsamında bilim ve teknikten faydalanarak sahada çağdaş yöntemlerin kullanılması konusunda da enstitüden beklentiler oldukça fazlaydı. Dönemin yazılı kaynakları arasında, yeni polis eğitim sisteminin eğitim ve araştırmalarındaki bilimsellik yaklaşımı sıklıkla vurgulanmış ve milli gurur meselesi olarak ifade edilmiştir. Çünkü bu süreçte dünyadaki polislik mesleğine ilişkin tüm yeni bilgiler ve gelişmeler enstitüsü aracılığı ile eş zamanlı takip ediliyor ve polis eğitim sistemi içerisine dâhil ediliyordu. Nitekim dönemin gazetelerinde çıkan haberlere bakıldığında; her yıl toplanan Uluslararası Cınai Zabıta Cemiyeti Kongresi'nin toplantılarına Ankara Polis Enstitüsü Müdürü Salih Adil Başer'in katıldığı anlaşılmaktadır (Ulus, 1938: 3 akt; İmga, 2017: 37). Ankara Polis Enstitüsü kuruluş yıllarından itibaren çok sayıda yazılı eser de yayınlamıştır. Bunların arasında Zabıta Tarihi, Türkiye Cumhuriyeti Esas Teşkilat Hukuku, Meslek Terbiyesi ve mesleki diğer konulara ilişkin kitaplar bulunmaktadır (İmga, 2017: 163). Enstitünün halen kaynak olarak da başvuru olan çok sayıda bilimsel ve mesleki

kitap yayımlamış olması, bu dönemlerde de kurumun polis eğitimi konusunda ne kadar heyecanlı ve istekli olduğunu göstermektedir.

Polis Enstitüsünde eğitim süresi, Milli Eğitim Bakanlığının Talim ve Terbiye Kurulu Kararı ile 1941-1942 ders yılından itibaren geçerli olmak üzere 2 yıla çıkarıldı. Ayrıca Emniyet Amirliğine ve daha yüksek rütbelere yükselmek için yüksek ihtisas kursu almak zorunlu hale getirildi. Bu gelişmeler ile hukuki, sosyal, ekonomik ve mesleki bilimlere ilişkin yoğun bir ders müfredatı uygulayarak iyi tahsil almış polis amiri yetiştirmek hedeflenmiştir. 1960'lı yıllara gelindiğinde, Polis Enstitüsü'nün ders müfredatı, ders saatleri ve sınavları konusunda; profesörlerden oluşan ve polis eğitimi konusunda yetkilendirilmiş bir komisyon, yeni bir yönetmelik hazırlayarak eğitim süresinin 3 yıl olması yönünde karara varmıştır. Bu çalışma neticesinde, Milli Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Dairesi'nin, 175 sayılı kararı ile 1962 yılında Polis Enstitüsü 3 yıllık yüksek dereceli bir okul haline getirilmiştir (MEB, 1962 ve Polis Akademisi, 1988: 28). 14 Mart 1970 tarih ve 13445 sayılı Resmi Gazete'de yapılan düzenlemeyle, derslerde değişiklik yapılmış ve Polis Enstitüsünün öğretim üyelerinin üniversite ve yüksekokul mezunu öğretmenlerle, doçent ve profesörlerden teşkil edilmesi sağlanmıştır (Polis Akademisi, 1988: 28).

2. BİR YÜKSEKÖĞRETİM KURUMU VE ÜNİVERSİTE OLARAK POLİS AKADEMİSİ

Emniyet Teşkilatına amir yetiştirmek üzere kurulan Polis Enstitüsünde müfredatın genişletilmesi yönünde İçişleri Bakanı'nın onayı ve Millî Eğitim Bakanlığı müşavirlerinden Rıza Kardaş'ın katılımı ile bir danışma kurulu kurularak çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar neticesinde, değişen koşullara uygun olarak ve enstitünün emsali diğer okulların eğitim süresi de dikkate alınarak eğitim süresinin 4 yıla çıkarılması kararlaştırılmıştır. Böylece Polis Enstitüsünde ders yılı, 10.10. 1980 tarih ve 139 sayılı Millî Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Dairesi Başkanlığının kararıyla 4 yıla çıkarıldı. 1981 tarih ve 17226 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan yönetmelikle de Polis Enstitüsü 4 yıl eğitim öğretim veren bir yüksekokul oldu (MEB, 1980 ve Polis Akademisi, 1988: 30).

Polis Enstitüsünün geliştirilmesi, yükseltilmesi, yenilenmesi ve akademik bir yapı olması düşüncesi uzun yıllar ele alınmıştır. Bu düşüncenin fitilini 1949

yılında diploma töreninde konuşan Polis Enstitüsü Müdürü, Rifat Kemerdere ateşlemiştir. Kemerdere konuşmasında Polis Enstitüsünü; planlı ve programlı çalışmalarla tüm polis bilgilerini bünyesinde toplayan bir akademi ve fakülte seviyesine çıkarmayı hedeflediklerini ifade etmiştir (Polis Akademisi, 1988: 42). Yıllar sonra Polis Enstitüsünün değişen koşullara uyum sağlaması ve akademik bir yapıya dönüştürülmesi çalışmaları neticesinde, Ankara Polis Enstitüsü, 6 Aralık 1984 tarihinde kabul edilen Polis Yüksek Öğretim Kanunu ile Polis Akademisi adını almıştır.

Polis Akademisi, emniyet teşkilatına orta ve üst kademe amir-yönetici yetiştiren ve 4 yıllık lisans eğitimi veren bir yükseköğretim kurumu haline gelmiştir. Bu düzenleme ile Polis Akademisinin öğrenci kaynağını, polis kolejini başarı ile bitiren öğrenciler ve sivil kaynaklı lise mezunları oluşturmuştur. Ayrıca Emniyet Teşkilatı'nın ihtiyaç duyduğu teknik bölüm mezunları için 1989 yılından itibaren yurt içindeki üniversitelerde Emniyet Genel Müdürlüğü adına öğrenciler okutulmaya başlanmış ve bu durum 2001 yılında Polis akademisi çatısı altında Fakülte ve Yüksekokullar (FYO) Şube Müdürlüğü'nün kurulması ile kurumsal bir yapı kazanmıştır.

25 Nisan 2001 tarihinde yeniden düzenlenip kabul edilen 4652 Sayılı Polis Yüksek Öğrenim Kanunu ile Polis Akademisi, bir üniversite anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır. Bu değişiklik ile Polis Akademisinde, Güvenlik Bilimleri Fakültesi (GBF) kurulmuştur. GBF'nin öğrenci kaynağını, polis kolejini başarı ile bitirenler, üniversite sınavından belirli bir baraj puanı almış öğrenciler arasında gerçekleştirilen seçme sınavında başarılı olan sivil lise mezunları ve ikili anlaşmalar çerçevesinde lise ve dengi okul mezunu yabancı misafir öğrenciler oluşturmaktaydı. GBF'nin eğitim süresi Türk öğrenciler için 4 yıl, yabancı misafir öğrenciler için ise 1 yılı Türkçe hazırlık olmak üzere 5 yıldı.

Bir üniversite anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılan Polis Akademisi'nin bünyesinde 4652 sayılı kanun ile gerçekleştirilen değişikliklerle GBF'nin yanında, 2 yıllık eğitim veren polis meslek yüksekokulları, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü ve Fakülte ve Yüksekokullar (FYO) bölümü kuruldu¹.

¹ FYO, Emniyet Teşkilatı'nın ihtiyaç duyduğu ve uzmanlık gerektiren teknik alanlar için nitelikli personel yetiştirilmesi üzere Ankara'daki devlet üniversitelerinde Emniyet Genel Müdürlüğü adına öğrenci okutulması için kurulmuştur. Bu bölümden alınan öğrenci sayısı, 2015 yılında Emniyet Teşkilatı'nın personel ihtiyacının artması nedeniyle artış göstermiş, Ankara'nın yanında İstanbul ve İzmir devlet üniversiteleri de FYO kapsamına alınmıştır. FYO, 2023 yılında yapılan değişikliklerle PAEM bünyesine dâhil edilmiştir.

Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, yüksek lisans ve doktora eğitimleri vermek üzere kurulmuştur. Öğrenci kaynağını, Polis Akademisi mezunları ve diğer üniversitelerin farklı alanlarından mezun olanlar oluşturmaktadır. Güvenlik Bilimleri Enstitüsü'nün bünyesinde faaliyet yürüten farklı anabilim dalları bulunmaktadır. Ayrıca Emniyet Teşkilatına ve güvenlik konularına ilişkin diğer üniversitelerle ortak çalışmalar yapmak, çalıştay, kongre ve bilimsel toplantılar düzenlemek üzere de 9 adet araştırma merkezi kurulmuştur. Bu merkezler ve Güvenlik Bilimleri Enstitüsü'ne ait anabilim dalları ilerleyen süreçte değişikliğe uğradığı ve Polis Akademisi bünyesinde 2 yeni enstitü daha kurulduğu için, güncel halleri, amaçları ve çalışmalarına diğer bölümde birlikte değerlendirilmektedir.

3. POLİS AKADEMİSİ'NDE 6638 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE GELİŞEN YENİ POLİS EĞİTİM SİSTEMİ

2015 yılında kabul edilen 6638 sayılı kanun ile Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Polis Amirleri Eğitimi Merkezine (PAEM) dönüştürülmüş, Polis Koleji ve EGM Eğitim Dairesi Başkanlığı kapatılmıştır. Eğitim Dairesi Başkanlığı bünyesinde kurulan Polis Meslek Eğitim Merkezleri (POMEM) ve hizmet içi eğitim planlaması, Polis Akademisine devredilmiştir (Kavıracı ve İrdem, 2021: 258-259). Polis Akademisine ilişkin bu gelişmeler, polis eğitimi konusunda reform olarak ifade edilebilecek yeni değişiklikler getirmiş ve her kademedeki polis eğitimi bütünüyle Polis Akademisi çatısı altında toplanmıştır. Bu dönüşüm, 6638 sayılı kanundaki değişikliklere dayanak teşkil eden ve polis eğitimi konusunda dünyadaki mevcut polis eğitim sistemlerinin incelenerek hazırlanan rapor doğrultusunda gerçekleştirilmiştir.

3.1. Polis Temel Eğitimi, Polis Amirleri Eğitimi ve Polis Hizmet içi Eğitimi

Polis temel eğitimi kapsamında; Polis Meslek Yüksek Okulları (PMYO) ve Polis Meslek Eğitim Merkezleri'nde (POMEM) polis memurları yetiştirilmektedir. PMYO'lar ön lisans düzeyinde iki yıllık teorik ve uygulamalı polis meslek eğitimi vermektedir. POMEM'ler, lisans ve ön lisans mezunları arasından KPSS sınavından belirli bir seviyenin üzerinde puan almış adayların ilave bir sınav sürecinden geçirilmesi suretiyle seçilen adaylara, yaklaşık 9 aylık teorik ve uygulamalı polis meslek eğitimi vermektedir (Kavıracı ve İrdem, 2021: 258-259).

Polis Amirleri Eğitimi, Polis Akademisi bünyesindeki Polis Amirleri Eğitimi Merkezi (PAEM) Müdürlüğünde verilmektedir. PAEM’de eğitimlerini başarıyla bitiren adaylar, komiser yardımcısı olarak göreve başlamaktadır. PAEM’in öğrenci kaynağını, sivil lisans mezunları ve lisans mezunu polis memurları oluşturmaktadır. Sivil kaynaklı öğrenciler, KPSS sınavından belirli bir seviyenin üzerinde puan almış adaylara ilave sınav uygulanarak seçilmektedir. Lisans mezunu polis memurları ise meslekte iki yılını doldurmuş polis memurlarının girebileceği ve meslek içi gerçekleştirilen yazılı sınavdan belirli bir puanın üzerinde alan adaylara ilave sınav uygulanarak seçilmektedir (Kavsıracı ve İrdem, 2021: 258-259, PAEM Giriş ve Eğitim Öğretim Yönetmeliği Madde 5). PAEM’de ilk derece amirlik eğitimi, Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi tezsiz yüksek lisans programını ve mesleki polis eğitimini içeren bütünleşik bir programı kapsamaktadır. Ayrıca mezkûr eğitimlerin yanında meskûn mahal eğitimi ve uygulamalı kamp eğitimi bulunmaktadır.

Emniyet Teşkilatında görev yapan tüm personelin yürüttükleri hizmetin gerektirdiği bilgi, beceri ve davranışları kazandırmak ve hizmet verimliliğini arttırmak için Polis Akademisi Başkanlığı koordinesinde hizmet içi eğitimler düzenlenmektedir. Polislerin sahada karşılaştıkları olaylarda kendilerini savunma, silah ve teçhizat güvenliği, şüpheliyi kanunlar çerçevesinde kontrol altına alma, orantılı kuvvet kullanma, şüpheli kişilerin üst araması, araç durdurma, arama ve güvenli müdahale, nefret suçu vb. konularında bilgilendirme ve farkındalık oluşturmak ve verimliliği artırmak amacıyla ve bu konularda eğitici yetiştirmek için hizmet içi eğitimler düzenlenmektedir (Kavsıracı ve İrdem, 2021: 260). Hizmet içi eğitimler konusunda akıllı sınıflardan da faydalanılarak tüm Türkiye’de eş zamanlı eğitimler düzenlenmektedir.

3.2. Akademik Altyapı, Bilimsel Faaliyetler ve Çalışmalar

Polis Akademisi bünyesinde; lisansüstü eğitimleri yürüten, bilimsel faaliyetler ve akademik çalışmalar yapan, yayınlar hazırlayan, üç adet enstitü müdürlüğü bulunmaktadır. Bunlar; 2001 yılında kurulan Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, 2012 yılında kurulan Adli Bilimler Enstitüsü ve 2018 yılında kurulan Trafik Enstitüsü Müdürlükleridir. Enstitüler, güvenlik çalışmaları konusunda uluslararası ve ulusal düzeyde bilimsel ve akademik katkılar yaparken aynı zamanda PAEM’in öğretim üyesi ihtiyacını karşılamakta ve güvenlik bilimleri alanında uzman personel

yetiştirmektedir. Enstitü müdürlükleri, Polis Akademisinin polis bilimi alanında dünyadaki gelişmeleri takip etmesini, olası değişimler doğrultusunda yürüttükleri çalışmalarla da iç güvenlik ve polis eğitimi alanında gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamaktadırlar.

Güvenlik bilimleri Enstitüsü bünyesinde, dört Anabilim Dalı Başkanlığı bulunmaktadır. Bu Anabilim dalları altında, 9 tezli, 1 tezsiz yüksek lisans bölümü ve 3 doktora programı bulunmaktadır. Ayrıca Güvenlik Bilimleri Enstitüsüne bağlı beş adet araştırma merkezi müdürlüğü bulunmaktadır. Adli Bilimler Enstitüsü bünyesinde dört Anabilim Dalı Başkanlığı ve bu başkanlıkların altında 3 adet tezli yüksek lisans programı bulunmaktadır. Adli Bilimler Enstitüsü bünyesinde bir adet araştırma merkezi müdürlüğü yer almaktadır. Trafik Enstitüsü bünyesinde ise 3 adet anabilim dalı başkanlığı ve bu başkanlıkların altında 2 adet tezli yüksek lisans programı bulunmaktadır. Enstitüye bağlı bir adet de araştırma merkezi müdürlüğü vardır. Bu kapsamda yukarıda ifade edilen akademik altyapının daha iyi anlaşılması için aşağıda akademik yapı şematik olarak gösterilmektedir (Polis Akademisi Başkanlığı, 2023).

Tablo 1: Polis Akademisi Başkanlığı Bünyesindeki Enstitülerin Akademik Yapı Şematiği

Enstitü Müdürlüğü	Anabilim Dalı Başkanlığı	Araştırma Merkezi Müdürlüğü
Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Müdürlüğü	Ceza Adaleti Anabilim Dalı Başkanlığı	Güvenlik Yönetimi ve Eğitimi Araştırma Merkezi Müdürlüğü
	Suç Araştırmaları Anabilim Dalı Başkanlığı	Suç Araştırmaları ve Kriminoloji Araştırma Merkezi Müdürlüğü
	Uluslararası Güvenlik Anabilim Dalı Başkanlığı	Uluslararası Terörizm ve Güvenlik Araştırmaları Merkezi Müdürlüğü
	Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı Başkanlığı	Polis Tarihi ve Kültürü Araştırma Merkezi Müdürlüğü
		Göç ve sınır Güvenliği Araştırma Merkezi Müdürlüğü

Adli Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	Delil Bilimi (Kriminalistik) Anabilim Dalı Başkanlığı Adli Psikoloji Anabilim Dalı Başkanlığı Fen Bilimleri Anabilim Dalı Başkanlığı Bilişim, Teknoloji ve Mühendislik Anabilim Dalı Başkanlığı	Kriminalistik Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürlüğü
Trafik Enstitüsü Müdürlüğü	Ulaşım Güvenliği ve Yönetimi Anabilim Dalı Başkanlığı Trafik ve Ulaşım Psikolojisi Anabilim Dalı Başkanlığı Ulaşım sistemleri Planlaması Anabilim Dalı Başkanlığı	Ulaşım Güvenliği Araştırma Merkezi Müdürlüğü

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıda ifade edilen akademik altyapı çatısı altında Polis Akademisi akademisyenleri tarafından her yıl düzenli olarak; bilimsel dergiler çıkarılmakta, kitaplar yayınlanmakta, çalıştaylar, konferanslar, kongreler ve eğitim seminerleri düzenlenmektedir. Polis Akademisi, enstitü bünyelerinde bulunan araştırma merkezi müdürlükleri organizesinde her yıl uluslararası güvenlik, göç, kadına karşı şiddetin önlenmesi, kriminoloji, ceza adaleti, ulaşım güvenliği, polis tarihi vb. konular başta olmak üzere uluslararası ve ulusal kongreler düzenleyerek sonuçlarını rapor ya da kitap olarak yayınlayıp paylaşmaktadır. Polis Akademisi bünyesindeki temel polis eğitimi, ilk derece amirlik eğitimi ve hizmet içi eğitimlerde; Akademi bünyesindeki akademisyenlerin yazdığı ya da derlediği kitaplar kullanılmaktadır.

Ayrıca, polis eğitimi konusunda uluslararası işbirliğini geliştirmek için çok sayıda kurum ve kuruluş ile eğitim faaliyetleri düzenlemektedir. Avrupa Birliği Kolluk Eğitim Ajansı (CEPOL) ile işbirliği kapsamında; terörle mücadele alanında ortak CT-2 ile CT-INFLOW projeleri yürütülmektedir. Bu projeler çerçevesinde; yasadışı göç yolları üzerinde terörist faaliyetleri ile mücadele, organize suç örgütleri faaliyetlerine dair farkındalık, terörizmin finansmanı ve istihdamına ilişkin alınacak tedbirler ve öneriler, radikalleşmenin önlenmesi, yabancı terörist savaşçılar vb. konularda çalıştaylar düzenlenmiştir (CEPOL, 2023).

Polis Akademisi, polis eğitimi konusunda uluslararası işbirliğini sağlamak üzere; 44 ülkeden 56 polis eğitim kurumu üyesi bulunan Avrupa Polis Akademileri Birliği (AEPC) faaliyetleri kapsamında her yıl düzenli olarak polislik ve polis eğitimi üzerine konferans, yönetim kurulu toplantısı, çalıştay ve çeşitli eğitim faaliyetleri düzenlenmektedir. Polis akademileri arasında iletişimi ve iş birliğini arttırmak için 63 ülkeden 80 polis eğitim kurumu üyesi bulunan Uluslararası Polis Akademileri Birliği (INTERPA)'nın faaliyetleri kapsamında, polis eğitimi ve polislik alanında, siber güvenlik, terörizm trendleri, polislikte dijitalleşme vb. konularda muhtelif konferanslar düzenlenmektedir. Ayrıca Birleşmiş Milletler (BM) kapsamında uluslararası polis eğitimi alanında, Uluslararası Birleşmiş Milletler Toplumsal Olaylara Müdahale (Formed Police Unit-FPU) Eğiticilerin Eğitimi düzenlenmektedir (Polis Akademisi Başkanlığı, 2023a).

3.3. İç Güvenlik Fakültesi ve PAEM'de Yeni Düzenlemeler

Polis Yüksek Öğrenim Kanunu'nda 2022 yılında yapılan değişiklikle Polis Akademisi bünyesinde lisans düzeyinde eğitim verecek olan İç Güvenlik Fakültesi kuruldu. İç Güvenlik Fakültesi bünyesinde de, hukuk, güvenlik, kamu yönetimi, sosyoloji vb. konularını kapsayan yeni bölüm başkanlıkları ihdas edildi. İç Güvenlik Fakültesi kapsamında yapılan değişiklikle İç Güvenlik Fakültesinin öğrenci kaynağını, lise ve dengi okullardan mezun olan adaylarla, polis meslek yüksekokullarında düzenlenecek dikey geçiş sınavında başarılı olan öğrenciler oluşturmaktadır. İç Güvenlik Fakültesinde eğitim süresi, 1 yıl İngilizce hazırlık ve 4 yıl lisans eğitimi olmak üzere 5 yıl olarak düzenlenmiştir (Anadolu Ajansı, 2022).

İç Güvenlik Fakültesinin kurulmasına ilişkin gerçekleştirilen yasal düzenleme, aynı zamanda PAEM eğitim sistemi üzerinde de yeni değişiklikler

getirmektedir. Bu çerçevede, FYO yapılanması PAEM bünyesine alınmıştır. EGM'nin ihtiyaç duyduğu alanlara yönelik olarak İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek bölüm mezunları arasından ve yine bakanlıkça belirlenecek KPSS puanını almış adaylar arasında gerçekleştirilecek sınav sonucunda başarılı olan adaylar, PAEM öğrencisi olmaya hak kazanacaktır. Bu çerçevede 2023 yılının ekim ayında ilk PAEM sivil kaynaktan öğrenci alımı gerçekleştirilmiştir. PAEM'de lisans mezunu polis memurları arasından seçilerek gerçekleştirilen ilk derece amirlik eğitimi ise devam etmektedir. Ancak sivil ve meslek kaynaklı olarak alınan öğrencilerin eğitim süreleri ve eğitimin içeriği ile ilgili değişikliğe gidilmiştir. Bu çerçevede PAEM bünyesinde ilk derece amirlik eğitimi 1 yılı İngilizce hazırlık ve 1 yılı da tezsiz yüksek lisans ve mesleki eğitim olmak üzere 2 yıla çıkarılmıştır.

SONUÇ

Dünya genelinde küreselleşmenin etkisi ile hızlı bir toplumsal değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Yaşanan bu hızlı değişime ayak uydurmak için devletler, kamu hizmetleri alanında yeni yapılanmalara ve güncellemelere ihtiyaç duymaktadır. Nitekim diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi emniyet hizmetleri de bu anlamda geçmişten günümüze önemli değişimler yaşamıştır. Özellikle polis teşkilatının bakış açısı, tutumu, günümüz beklentilerine ve ihtiyaçlarına cevap verebilmesi konularında, günümüz anlayışına uygun modern bir polis eğitimi sistemini gerçekleştirmek uzun yıllar almıştır. İlk defa 1891 yılında İstanbul'da Polis Dershanesi'nin kurulması ile başlayan polis eğitimi geliştirme çalışmaları, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde 1907'de Selanik ve 1909'da İstanbul Polis Mekteplerinin kurulması ile devam etmiş ve bu çalışmalar Cumhuriyet döneminde hızlanarak ivme kazanmıştır. Türkiye'de Cumhuriyet dönemindeki polis eğitimi alanında en önemli gelişme olan Polis Enstitüsü 1937 yılında açılmıştır.

Polis Enstitüsü, polis eğitiminde yeknesaklığın sağlanması, planlı, programlı, bilimsel ve dönemin şartlarına uygun bir polis eğitimi verilmesi konusunda başlangıç noktası olmuştur. Çünkü enstitü sayesinde dünya genelinde polislik alanındaki gelişmeler takip edilmeye başlanmış ve polislik alanındaki çağdaş gelişmeler, polis eğitimine dünya ile eş zamanlı olarak dâhil edilmiştir. Polis memuru ve amiri eğitimi, hazırlanan ders müfredatları ve ihtisas kursları ile belirli bir sistem dâhilinde verilmeye başlanmıştır. Enstitünün kurulduğu

yıllardan itibaren, enstitüye akademik bir yapı kazandırılması çalışmaları, bir polis üniversitesi ve fakültesi kurulması çerçevesinde devam etmiştir. Bu amaç doğrultusunda ders müfredatlarında değişiklik yapılarak Polis Enstitüsü'nün eğitim süresi, ilk olarak 1941 yılında 2 yıla, 1962 yılında da 3 yıla çıkarılarak enstitüye bir yüksekokul nosyonu kazandırılmıştır.

1980 yılında eğitim süresi 4 yıla çıkarılan Polis Enstitüsü'nün adı 1984 yılında Polis Akademisi olarak değiştirilmiştir. 2001 yılında Polis Akademisi bünyesinde Güvenlik Bilimleri Fakültesi kurulmuş ve ilerleyen süreçte Güvenlik bilimleri Enstitüsü, Adli Bilimler Enstitüsü ve Trafik Enstitüsü kurularak Polis Akademisi, polis eğitiminin yanında, polis ve iç güvenlik alanında çalışmalar yapıp, yayınlar hazırlayan bilimsel bir yapıya dönüşmüştür. Polis Akademisinin mezkûr değişim süreci bu yönüyle, ilk kurulduğu yıllardan itibaren tartışılmaya başlanılan, polislik alanı ile ilgili tüm bilgileri bünyesinde barındıran bir üniversite olma hedefini gerçekleştirmiştir.

2015 yılında Polis Akademisi, 6638 sayılı kanun ile önemli bir değişim daha yaşamış ve Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesindeki Eğitim Dairesi Başkanlığının kapatılması ile polis eğitiminin merkezi haline gelmiştir. Bu kapsamda polis temel eğitimi, polis amiri eğitimi ve polis hizmet içi eğitimi Akademi bünyesinde toplanmıştır. Ayrıca daha önce Eğitim Dairesi Başkanlığına bağlı olan Polis Meslek Eğitim Merkezleri de Polis Akademisine bağlanmıştır. Bu sayede polis temel eğitimine ilişkin tüm ders araçları, materyaller ve eğitim süreci akademi tarafından planlanmaya başlamıştır. Bu değişimler 2015 yılında gerçekleştirilen değişim öncesinde, polis eğitimi konusundaki dünya örneklerinin incelenmesi sonucu hazırlanan raporlar doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. Bu gelişmeler ışığında; Polis Akademisinin 2015 yılında gerçekleştirilen yasal düzenleme ile birlikte, dönemin şartlarına uygun ve gelişmiş ülkelerdeki eğitim sistemleriyle uyumlu, akademik ve teknik bakımdan güçlü ve tüm polis eğitimini kapsayan bir yapıya dönüştürüldüğünü söylemek mümkündür.

Hülasa, Polis Akademisinin Türkiye'nin yüzüncü yılına kadar ki gelişim sürecine bakıldığında; ekseriyetle hedefin polis eğitiminde çağın şartlarına uyum sağlamak olduğu görülmektedir. Bu amaçla dinamik bir yapı kazandırılan Polis Akademisi, 1937 yılında başlanan bu süreçte çok önemli değişimler yaşamış ve

polis eğitiminin bilimsel temeller üzerine inşa edilmesini sağlamıştır. İç güvenlik, polislik ve polis eğitimi konularında akademik altyapısı sayesinde önemli bilimsel çalışmalar yürüten Polis Akademisi, polis bilimi konusunda bir merkez haline gelmiştir. Polis eğitimi konusunda teknik ve bilimsel bir sistem geliştiren Akademi, polis eğitimi alanında dünyadaki gelişmeleri takip ederek mevcut eğitim sistemine dünya ile eş zamanlı olarak değişiklikleri dâhil etmektedir. Başka bir ifadeyle Polis Akademisi, polis bilimi ile ilgili olarak günümüzdeki gelişmeleri yakından takip ederken geleceğin polisliği içinde sürekli olarak bilimsel çalışmalar yürütmektedir.

KAYNAKÇA

Anadolu Ajansı (2022). Polis Yüksek Öğretim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Resmi Gazete’de Başlıklı Haber. Erişim Tarihi: 30 Ekim 2023. <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/polis-yuksek-ogretim-kanunu-ile-bazi-kanunlarda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-resmi-Gazete'de/2751486#:~:text=Polis%20meslek%20y%C3%BCksek%20okullar%C4%B1ndan%20dikey,ve%20dengi%20okullar%C4%B1n%20mezunlar%C4%B1%20olacak.>

Alyot, H. (2008). *Türkiye’de Zabıta: Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum*. Polis Akademisi Türk Polis Tarihi Araştırmaları Merkezi. 1. Baskı. Ankara: Kozan Ofset.

Birinci, A. (1999). Emniyet Teşkilatı’ndaki İlkler. *Polis Bilimleri Dergisi*. 1(3). s. 9–16.

CEPOL. (2023). International Cooperation Projects. Erişim Tarihi: 22 Ağustos 2023. <https://www.cepel.europa.eu/international-cooperation>

Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM). (2021). *Belgelerle Türk Polis Tarihi*. Cilt: 8. Belge Yönetimi ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Yayın No: 08. Ankara: Girişim Ajans Ofset.

Emniyet Teşkilatı Kanunu. (1937, 4 Haziran). Kanun No: 3201. Resmi Gazete (Sayı: 3629). Erişim Tarihi: 24 Ekim 2023. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3201&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>

Emniyet Teşkilat Kanunun Yürürlükten Kaldırılmış Hükümleri. (2023). Erişim tarihi: 18 Ekim 2023, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/5.3.3201.pdf>

Haklı, Z., S. (2022). Erken Cumhuriyet Döneminde Polis Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi. *Güvenlik Çalışmaları Dergisi*. 24(1). s. 4-30.

İmga, O. (2017). *Cumhuriyet’in Emniyeti Ankara Polis Enstitüsü*. 1. Baskı. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

Kavsıracı, O. ve İrdem, İ. (2021). Emniyet Hizmet Alanı Personel Yönetim Sistemi. Kamil Ufuk Bilgin, Esra Nur Tuğın (Ed.). *Türk Kamu Personel Yönetim Sistemi*. 1. Baskı. Ankara: Akademisyen Kitapevi.

Milli Eğitim Bakanlığı (MEB). (1962). Ankara Polis Enstitüsü Yüksek Bölüm Öğrenim Sürecinin Üç Yıla Çıkarılması, Yeni Program ve Yönetmelik Hakkında Karar. Erişim Tarihi: 08 Kasım 2023. <https://ttkb.meb.gov.tr/www/gecmisten-gunumuz-kurul-kararlari/icerik/152>

Milli Eğitim Bakanlığı (MEB). (1980). Polis Enstitüsü Yüksek Öğrenim Kısmı Yönetmeliğinin Kabulü Hakkında Karar. Erişim Tarihi: 08 Kasım 2023. https://ttkb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2020_02/21170429_fihrist_1980.pdf

Okçabol, D. (2016). *Türk Zabıta Tarihi ve Teşkilat Tarihçesi*. 1. Baskı, Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

Polis Akademisi. (1988). *Kuruluşundan Bugüne Polis Akademisi*. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

Polis Akademisi Başkanlığı. (2023). Eğitim Birimleri. Erişim Tarihi: 27 Ekim 2023. <https://www.pa.edu.tr/#>

Polis Akademisi Başkanlığı. (2023a). "Uluslararası Eğitim İstatistikleri". Dış ilişkiler Şube Müdürlüğü Eğitim Materyali.

Polis Yüksek Öğretim Kanunu. (1984, 6 Aralık, Mülga). Kanun No: 3087. Resmi Gazete (Sayı: 18597). Erişim Tarihi: 18 Ekim 2023, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18597.pdf>

Polis Yüksek Öğretim Kanunu. (2001, 25 Nisan). Kanun No: 4652. Resmi Gazete (Sayı: 24397). Erişim Tarihi: 27 Ekim 2023. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4652.pdf>

Polis Akademisi Başkanlığı Polis Amirleri Eğitimi Merkezi Giriş ve Eğitim-Öğretim Yönetmeliği. (2015). Resmi Gazete Sayısı: 29418. Erişim Tarihi: 20 Mart 2021. <https://www.mevzuat.gov.tr/>

[mevzuat?MevzuatNo=20927&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5](https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=20927&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5).

Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2015). Kanun No: 6638, Resmi Gazete Sayısı: 29316. Erişim Tarihi: 24 Mart 2021. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150404.pdf>.

Şahin, E. (2018). *Türk Polis Eğitim Tarihi*. Emniyet Genel Müdürlüğü, Yayın No: 19, Ankara: Belge Yönetim Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı Yayınları.

Tongur, H. (2016). *Türkiye’de Genel Kolluk: Teşkil ve Görevlerinin Gelişimi*. 1. Baskı. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.



JANDARMA KOLLUK KUVVETİNİN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Duygu YILMAZ¹

ÖZ

Tarihi arka planda iç güvenlik ve asayiş sağlama stratejileri, devletlerin kendilerine özgü pratikleri içerisinde gelişmiştir. Genişleyen sınırlar ve buna paralel artan nüfusun toplumlara güvensiz bir ortama taşınması karşısında devlet, bu pratiklere teşkilatlı bir yapıyla resmiyet kazandırmıştır. 19. yüzyıl, teşkilatlanma ve merkezi bir sistemle iç güvenliği sağlamaya yönelik çabaları modernleşme süreciyle tanıştırmıştır. Askeri yeniliklerin giderek arttığı Osmanlı Devleti'nde de modernleşme süreci başlamış, bir kolluk gücünün doğuşu 1839 yılında gerçekleşmiştir. Zaptiye Müşirliği adıyla iç güvenlik ve asayiş sağlama üzere faaliyet yürütmeye başlayan Jandarma Teşkilatı, aynı yüzyılda ihtiyaçlara cevap verebilecek niteliklere kavuşturulmak istenmiştir. Modernleşen çağa ayak uydurma adımlarının en somut örneği ise Teşkilatın ıslahat dönemine denk gelmiş, Osmanlı Devlet adamları yabancı uzmanların da desteğini alarak personellerinin iyi bir eğitimden geçerek mesleğe başlamalarını hedeflemiştir. İlk Selanik'te açılan jandarma okulları jandarma er, astsubay ve subay derecesinde eğitim vererek ülkenin içinde bulunduğu çalkantılı döneme çözüm arayışı içerisinde girmiştir.

Jandarma Teşkilatı'nın yürüttüğü özverili çalışmalar, I. Dünya Savaşı ve Millî Mücadele Dönemi'nde milletin var olma çabalarına katkı sağlamıştır. Kuva-yı Milliye'nin gelişmesi ve Anadolu'daki bağımsızlık hareketinin güçlenmesinde üstün hizmetler veren Teşkilat mensupları Cumhuriyet'in ilanından sonra da vatandaşların huzur ve güvenliğinin sağlanması adına gelişimini sürdürmüştür. Teşkilatın sorumluluk sahasında göstermiş olduğu başarı bugün dünya milletlerine örnek olacak bir birikim ve donanım ile yoluna devam etmektedir. Bu çalışmada kuruluşundan bugüne bir kolluk gücü olarak iç güvenlik ve asayiş sağlama görev ve sorumlulukları ile faaliyet yürüten Jandarma Teşkilatı'nın tarihi ele alınmış, Teşkilatın merkezi bir sistemle ve esaslı bir eğitimle ilerlediği yol ve Türkiye'nin karşılaştığı çeşitli güvenlik sorunlarında Teşkilatın işlevi üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İç Güvenlik, Asayiş, Jandarma

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Sosyal Bilimler Bölüm Başkanlığı, dryilmazduygu@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0205-354X

THE HISTORICAL EVOLUTION OF THE GENDARMERIE LAW FORCE

ABSTRACT

In the historical background, strategies to ensure internal security and public order have developed within the unique practices of states. In the face of expanding borders and a correspondingly increasing population carrying societies into an unsafe environment, the state has formalized these practices with an organized structure. The 19th century introduced efforts to ensure internal security through organization and a centralized system to the modernization process. The modernization process began in the Ottoman Empire, where military innovations gradually increased, and the birth of a law enforcement force took place in 1839. The Gendarmerie Organization, which started to operate under the name of Zaptiye Müşirliği to ensure internal security and public order, was intended to be qualified to meet the needs in the same century. The most concrete example of the steps to keep up with the modernizing age coincided with the reform period of the Organization, and the Ottoman Statesmen aimed to ensure that their personnel, with the support of foreign experts, started their careers by receiving a good education. Gendarmerie schools, the first of which was opened in Thessaloniki, sought a solution to the turbulent period the country was in by providing training for gendarmerie privates, petty officers and officers.

The selfless work carried out by the Gendarmerie contributed to the nation's efforts to exist during World War I and the War of Independence. Members of the Organization, who provided outstanding services in the development of the National Forces and the strengthening of the independence movement in Anatolia, continued their development in order to ensure the peace and security of the citizens after the proclamation of the Republic. The success of the Organization in its field of responsibility continues today with an experience and equipment that will set an example for the nations of the world. In this study, the history of the Gendarmerie, which has been operating as a law enforcement force with the duties and responsibilities of ensuring internal security and public order since its establishment, is discussed, and the path the Organization has progressed with a centralized system and thorough training and the function of the Organization in various security problems faced by Türkiye are emphasized.

Keywords: Internal Security, Public Order, Gendarmerie

GİRİŞ

İç güvenlik, temelde kamu düzeninin sağlanması ve toplumların kavuşacağı barış ve güvenlik ortamını ifade eden bir kavramdır ve bu kavram çerçevesinde yapılan tanımlar, iç güvenliğin, devletlerin sınırlarında kendilerine özgü niteliklerle yürüttüğü ve bu yolla toplumsal, siyasi ve ekonomik otoritesini koruduğu sistemler bütünü olarak literatürde yerini almıştır. Bu özel tanım içerisinde toprak bütünlüğünün korunması ve bu sayede devlet düzeninin tesis edilmesi ayrı bir önem taşır (Aydın, 2003: 345). Devletlerin kendine özgü niteliklerle kurduğu iç güvenlik sistemlerinde belirleyici unsurların başında coğrafi konumun geldiğini vurgulamak gerekir. Bu çerçevede Osmanlı Devleti'nin kurulduğu ve genişlediği coğrafya, farklı etnik kimlikleri barındırması sebebiyle, devleti dönem dönem güvenlik endişelerine sevk etmiştir (Aydın ve Ereker, 2014: 29).

Varlığını sürdürmesi için çeşitli tehlikeleri bertaraf etmek üzere hareket eden Osmanlı Devleti, kurulduğu tarihten itibaren iç güvenlik ve asayiş sağlama üzere birtakım stratejiler geliştirmiştir. Selçukluların bu yönde kurmuş olduğu sistem Osmanlı'nın geliştirdiği stratejilere destek olmuştur. *Subaşı* adı verilen görevlilerce yürütölmeye başlanan iç güvenliğı ve asayiş sağlama çalışmaları, Devletin askeri sistemlerinin modernleştirilmesi çabalarına dahil olduğı 19. yüzyıla kadar merkez ve taşrada otoritenin korunmasına yardımcı olmuştur. Ayrıca sekban, ferraş, kapukulu, mübaşir, karakullukçu, cebecibaşı, bostancibaşı, asesbaşı, çuhadar, falakacılar gibi isimlerle anılan görevliler resmi bir kolluk gücü oluşturulana kadar asayiş ve güvenliğin sağlanmasından sorumlu tutulmuştur (Tekir, 2020: 32-34).

Tarihsel arka planda Türkiye'de iç güvenlik politikaları, modernleşme hareketleri çerçevesinde ilan edilen Tanzimat Fermanı ile dönüm noktası yaşamıştır. 3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilen Ferman halkın can, mal ve namus güvenliğıne ilişkin içerdiği hükümleri ile halkın temel ihtiyaçlarından birisi olan güvenlik meselesini hukuksal temellere bağlamıştır (Abadan, 2006: 56; Yalçın vd, 2012: 9). Gülhane-i Hatt-ı Hümayunu olarak da anılan Ferman, başta ayaklanmalar olmak üzere hırsızlık, soygunculuk ve eşkıyalık faaliyetlerinin önlenmesi adına güvenlik önlemleri içermiş, söz konusu faaliyetler sonucu bozulan devlet otoritesini yeniden inşa etmek üzere harekete geçilmiştir (Sönmez, 2018: 4).

1. ZAPTIYE MÜŞİRLİĞİNDEN JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞINA BİR KOLLUK GÜCÜ OLARAK JANDARMA TEŞKİLATININ KURULUŞ VE TEŞKİLATLANMASI

19. yüzyılın ilk yarısında yaşanan iç güvenliğin tesis edilmesine yönelik çabalar, aynı zamanda iç güvenlik sisteminin merkezi bir idarede işlemesi için önemli bir adım sayılmaktadır. Bir diğer önemli adım iç güvenlik hizmeti verecek bir teşkilatın kurulmasıdır. Söz konusu teşkilat, Anadolu ve Rumeli’de iç güvenliği sağlamaya yönelik faaliyetleri yürütecek olan Zaptiye Müşiriyetidir (Sönmez, 2007: 2856). 15 Şubat 1846 yılında kurularak iç güvenlik ve asayiş sağlamaya yönelik faaliyetler yürüten Zaptiye Müşirliği, Seraskerlik Makamına bağlı bir birim olarak çalışmalar yürütmeye başlamıştır (Toprak, 1985: 1270).

Zaptiye Müşirliğine bağlı olarak Zaptiye Müşirliği Muavinliği ve Zaptiye Meclisi adı altında iki ayrı birim kurulmuştur. Kısa bir süre sonra Zaptiye Meclisi kapatılarak yerine Divan-ı Zaptiye ve Meclis-i Tahkik adlarıyla iki meclis oluşturulmuştur. Çeşitli suçların muhakemesinden sorumlu olan bu iki birim dışında Tevfik ve Hapishaneler Müdürlükleri oluşturularak suçları sabit görülene kadar sanıkların burada tutuklu kalmaları sağlanmıştır. Zaptiye Müşirliğinin hasat zamanında çiftçinin haklarının korunması, ticaret yollarının güvenliğinin sağlanması ve eşkıyalara karşı mücadele verilmesi gibi birtakım görevlerde de bulunmuştur (Tekir, 2020: 41).

Zaptiye Müşirliğinin görev ve sorumluluklarına yönelik ilk yasal düzenleme 7 Kasım 1846 tarihinde işlemeye başlayan *Zaptiye Askerine Dair Nizamat*’tır. Nizamnamenin giriş bölümü; Rumeli de Anadolu’da görev yapacak zaptiye birliklerinin istihdamına yönelik hükümler ile birliklerin kimlerden meydana geleceğini, bu birliklerin hangi görev ve sorumluluklar ile hareket edecekleri, tayin olacağı bölgenin belirlenmesi ve alacağı maaş hususlarına değinen genel hükümlerden oluşmuştur. Nizamnamede zaptiye birliklerine kabul edilecek askerlerin 25 yaşından büyük olması şartı önem taşıyan hususlar arasında yer almış, görev süreleri hakkında ise net bir bilgiye yer verilmemiştir. Birliklerin görev yaptığı eyalet ve bağlı birimlerinde tutulacak yoklama kayıtları ile kontrol altında tutulması ve kayıtların Zaptiye Müşirliğine gönderilmesi Nizamnamede

yer alan diğer önemli hükümler arasındadır. İç güvenliğinin bir teşkilat aracılığıyla sağlanmasına yönelik oluşturulan Zaptiye Müşirliği ve bağlı birlikleri merkez ve taşrada; geçit ve yol güvenliğinin sağlanması ile posta ve tahsil işlemlerinin sorunsuz olarak yürütülmesi amacıyla görevlendirilmiştir. Görevini suiistimal eden zaptiye birliklerin cezalandırılacağını hususunu hükme bağlayan Nizamname aynı zamanda söz konusu birlikleri usulsüz çalışanların da cezai hükümlere tabi olacağı belirtilmiştir (Sönmez, 2018: 12-14; Dikici, 2019: 16)

24 Nisan 1861 tarihinde yapılan düzenlemeler ile zaptiye birlikleri alay ve taburlara ayrılmış, 13 Haziran 1869'da yürürlüğe giren bir diğer yasal düzenleme Asakir-i Zaptiye Hakkında Nizamname ile Bursa, Konya, Aydın, Ankara, Trabzon, Kastamonu ve Adana'da zaptiye alayları kurulmuş böylelikle kolluk teşkilatı Anadolu'ya yayılmıştır (Tongur, 2016: 220). Kurulduğu 1846 yılından 1870 yılına kadar geçen süre zarfında Edirne, Bosna, Prizin, Selanik, Tuna, Yanya, İşkodra, Aydın, Ankara, Erzurum, Adana, Hüdavendigar, Sivas, Trabzon, Kastamonu, Konya, Bağdat, Cezayir-i Bahri Sefid, Hicaz, Halep, Suriye, Trablusgarp, Girit, Lübnan, Kudüs ve Kıbrıs'ta asayiş ve güvenliğinin sağlanmasından sorumlu 26 bölge oluşturulmuştur (Sönmez, 2017: 860). 1879 yılında yaşanan bir değişiklikte Teşkilat, Seraskerlik İdaresi'ne bağlı olarak *Jandarma Daire-i Resmîyesi* adıyla faaliyet yürütmeye başlamıştır. Dairenin başkanlığına Ferik Hasan Paşa getirilmiştir (Özbek, 2010: 48).

19. yüzyılın sonlarına gelindiğinde milliyetçilik akımının etkisiyle artan isyanlar, kamu düzeninin sağlanması ve asayişsizliğe karşı alınan önlemlerin uygulanmasını zorlaştırmış, özellikle Balkanlar'da meydana gelen bunalım, Jandarma Teşkilatında ıslahat tekliflerini gündeme getirmiştir. 1902 yılının temmuz ayında oluşturulan bir komisyonun Makedonya'da çalışmalarına başlamasına karar veren Osmanlı Hükümeti, ıslahatların uygulanması için Hüseyin Hilmi Paşa'yı görevlendirmiştir (Reyhan ve Sert, 2021: 43). Planlanan ıslahatların uygulanması aşamasında yabancı uzmanlardan da faydalanma yoluna gidilmiş, bu doğrultuda hazırlanan dokuz maddelik *Mürzteg Programı*, Makedonya'da adli, idari ve mali alanlarda birtakım düzenlemeleri içermiştir. Program, bölgede bozulan düzenin sağlanması Avrupa'dan destek alınmasını öngörmüş bu doğrultuda görevlendirilen İtalyan General di Georgis Paşa, Makedonya'daki vilayetlerde

incelemeler yapmıştır (Bayur, 1991: 182). Selanik, Serez, Drama, Manastır ve Kosova'da oluşturulan beş ayrı bölgede yürütülen Jandarma Teşkilatının ıslah çalışmaları, askere alma işlerinin düzenlenmesi yanında Teşkilatta görev yapacak jandarmaların eğitimleri meselesini de ele almış bu doğrultuda ilk olarak Selanik'te açılan Efrad-ı Cedide Mektebi ve Zabıta Mektebi ve Posta Kumandanları Mektebi, vazifesinde donanımlı birer jandarma personeli yetiştirmek üzere harekete geçirilmiştir (Akman, 1991: 64).

Bozulan kamu düzenini sağlamak üzere başlayan ıslahat faaliyetleri çerçevesinde jandarma nizamnamesinde de yeni düzenlemelere gidilmiş, 1 Şubat 1904 tarihinde yürürlüğe giren yeni nizamname altı bölüm ve 298 maddeden oluşmuştur. Jandarmanın görev ve sorumluluklarından jandarma sınıflarının belirlenmesine kadar geniş bir içeriğe sahip olan nizamname, jandarmaların görevlerini yürütürken sorumlu olduğu kurumlara da yer vermiştir. Nizamnamenin ayrıca her vilayette bir alayın oluşturulmasına, Drama ve Serez'de kurulacak iki taburun Selanik'teki alaya bağlı görev yürütmesine ve karakollara bağlı müfrezelerin oluşturulmasına ilişkin hükümleri de bulunmuştur. Makedonya'da başlayan jandarma teşkilatını ıslah çalışmalarında İtalyan General Mario Nicolis di Robilant Paşa da görev almıştır (Reyhan ve Sert, 2021: 435).

1908 yılında Makedonya vilayetlerini ilgilendiren bir talimatname hazırlanmıştır. 12 maddeden oluşan talimatname, başta Yunanistan sınırı olmak üzere karşılaşılabilecek herhangi bir çetecilik faaliyetine karşı alınacak önlemleri içermiştir. Ayrıca talimatnamede, çetelerin takip ve ele geçirilmesinde görev alacak jandarmaların bölgede görevli polisler ve gerektiğinde bölge halkı ile iş birliği içinde bulunmalarına ilişkin bir maddeye de yer vermiştir. II. Meşrutiyet'in ilan edildiği 1908 yılı Jandarma Teşkilatı için bir dönüm noktası olmuş, kapsamı ve nitelikleri gelişen Teşkilat Jandarma Umum Kumandanlığı adıyla yoluna devam etmiştir. Kumandanlığın görev ve sorumluluklarını belirleyen nizamname ise ancak 16 Mart 1913 yılında *Umum Jandarma Komutanlığı Karargâhının Teşkilatı ve Bu Kumandanlık ile Jandarma Müfettişi Umumiliğinin Münasebeti* adıyla yayımlanmıştır. Harbiye ve Dahiliye Nezaretleri tarafından uygulanan nizamnamede Kumandanlığın iki şubeden oluştuğu, bir özel kalem ile bir evrak kaleminden oluşan idari birimlere sahip olduğu bunların yanında Teşkilat

bünyesinde faaliyet yürütecek Daire Müdürlüğü ve Umum Müfettişlik adıyla kurulmuş birimlerin bulunduğu belirtilmiştir (Alyot, 2008: 29). Söz konusu nizamnamenin ikinci kısmı, Umum Kumandanlığın görev ve sorumluluklarına ilişkin maddelerden oluşmuştur (J. Gn. K. Tarihi, 2002: 177).

1914 yılında başlayan I. Dünya Savaşı'nda on sekiz jandarma taburu kıyı gözetleme ve asayişi sağlamak üzere görevlendirilmiştir. Özellikle Çanakkale Muharebelerinde Alçıtepe, Kocaçimen ve Kireçtepe Savaşları sırasında üstün fedakârlık örneği sergileyen Gelibolu, Bursa, Kastamonu ve Yozgat Seyyar Jandarma Taburları Türk tarihini zaferle taçlandırmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Jandarma Genel Komutanlığı, 1997: 17-19). Savaş henüz devam ederken 13 Ekim 1917 tarihinde yayımlanan *Jandarmanın Vezaif ve Teşkilat-ı Esasiyesi ile Cihet-i Merbutiyeti Hakkındaki Kararname* ile Teşkilat içerisinde yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu yeni yasal düzenleme ile Teşkilatının görev ve sorumlulukları Dahiliye ve Harbiye Nezareti tarafından ortaklaşa belirlenmeye başlamış, 15 Mart 1919 tarihinde ise Umum Jandarma Kumandanlığını Dâhiliye Nezaretine bağlanmıştır (Çermeli ve Atabey, 2002: 194).

1919 yılında Dahiliye Nezaretine bağlı olarak çalışmalarını sürdüren Jandarma Teşkilatı için yeni bir yasal düzenlemeye gidilmiştir. 15 Mart 1919 tarihli "Jandarma'nın Dâhiliye Nezareti'ne Raptı Hakkındaki Kararname"de jandarmanın görev tanımı ve Teşkilat içerisindeki hiyerarşik düzenine açıklık getirilmiştir. Kararnamede jandarma silahlı ve askeri bir kuvvet olarak tanımlanmış, iç güvenlik ve asayişi korumak üzere görevlendirilen jandarma personellerinin hizmet itibarı ile Dahiliye Nezaretine bağlı olduğu ancak askeri bir kuvvet olarak Erkan-ı Harbiye Reisliğinde askeri talim ve terbiye alması gerektiği belirtilmiş ayrıca silah ve mühimmatı ile seferberlik ve seferde Milli Müdafaa Vekaletine bağlı olarak ordu emrinde olacağı hususuna açıklık getirilmiştir (J. Gn. K. Tarihi, 2002: 195). Bu yeni dönemde Tekauit Sandığı Duyun Şubesi, Emniyet Asayiş Şubesi, Levazım ve Harbiye Şubesi, Talim ve Terbiye Şubesi ile Sevk Memurluğundan oluşan beş şube ile faaliyet yürüten Jandarma Umum Kumandanlığı, I. Dünya Savaşı'nın sebep olduğu kayıp ve yıkımlardan etkilenmiştir (Yalçın, 1990: 67).

Türkiye'nin bağımsızlık mücadelesi verdiği 1919-1922 yılları arasında, jandarma birlikleri birçok cephede ordu emrinde yer almıştır. Askere alma,

ulaştırma, silah ve mühimmat sevkiyatı, cephe gerisindeki önemli tesislerin korunması, yol ve geçit güvenliğinin temin edilmesi gibi görevlerde bulunarak milletin var olma mücadelesinin başarıya ulaşmasına katkı sağlamışlardır. Bununla birlikte yurdun işgal altında bulunduğu kritik bir dönemde Kuva-yı Milliye fikrinin doğmasında etkili olmuşlardır. Örneğin Ödemiş Jandarma Komutanı Yüzbaşı Tahir Fethi Özerk, işgallere karşı halkın örgütlenmesinde ve silahlanmasında rol oynamıştır. Artan eşkıyalık olayları sonucu sarsılan iç güvenliği sağlamada hizmet veren seyyar birlikler, Kuva-yı Milliye ile iş birliği içinde ülke savunmasına da katkılarda bulunmuş ayrıca düzenli ordunun kurulmasında da rol almıştır (Başa, 2013: 344). Anadolu'ya silah sevkiyatının sağlanmasında aldığı inisiyatif ile jandarma komutanları, göstermiş olduğu yararlılıklar karşısında TBMM tarafından ödüllendirilmiştir.

Ülkenin içinde bulunduğu sürekli savaş hali ve savaşın sebep olduğu kayıplar kamu düzeninin sağlanmasını zorlaştırmış, asayişin korunması ve ülke savunmasının sağlanması meselesine çözüm olarak 2 Haziran 1920 tarihinde TBMM'ye Seyyar Jandarma Müfrezeleri Teşkili Hakkında Kanunu teklifi sunulmuştur (TBMM Zabıt Ceridesi, 2 Haziran 1920: 99). 7 Haziran 1920 tarihinde piyade ve süvari sınıflarından oluşan Jandarma Müfrezeleri Teşkili Kanunu'nun yürürlüğe girmiştir. Müfrezelerin iase, elbise, teçhizat ve silahının hükümet tarafından sağlanacağı hususuna da açıklık getiren Kanun, ayrıca müfrezelerin askerliğini önceden yapmış olan gönüllülerden oluşacağını ve alacakları maaş karşılığı bir yıl süreyle hizmet vereceklerini hükme bağlamıştır (Güneş, 1983: 207).

12 Aralık 1920 tarihinde alınan karar ile Umum Jandarma Kumandanlığı ve Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti Dahiliye Vekaleti emri altında çalışmalar yürütmek üzere kurulması planlanan İnzibat Umum Müdürlüğü bünyesine verilmiştir (Başa, 2013: 345). Jandarma Teşkilatının ihtiyaçlara yönelik sürekli bir değişim gösterdiği bu dönemde alınan bir diğer karar, 10 Şubat 1921 tarihinde hayata geçirilmiş, karar gereği 94 sayılı *Seyyar Jandarmanın Lağvı Hakkında Kanun* yürürlüğe girmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 10 Şubat 1921: 63). Ankara'da yeniden teşkilatlanan Jandarma Umum Kumandanlığı, 21 Ağustos 1921 tarihinde Büyük Millet Meclisi'nin aldığı karar doğrultusunda Milli Müdafaa Vekaletine bağlı olarak İstanbul, Aydın, Ankara, Konya, Sivas, Adana, Trabzon ve Bitlis'te

kurulan sekiz bölge müfettişliği ve müfettişliklere bağlı olarak görev yapacak alay ve taburlardan oluşturulmuştur (Türk Silahlı Kuvvetler Tarihi, 2001: 391).

I. Dünya Savaşı ve ardından başlayan Millî Mücadele Dönemi'nde nitelikli personellerini kaybeden Jandarma Teşkilatı, personel açığını Kara Kuvvetlerinden temin yoluna gitmiştir. 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyet'in ilanı ile başlayan dönemde başlayan modernleşme ve çağa ayak uydurma girişimleri Jandarma Teşkilatı'nda da görülmüş, bu doğrultuda Teşkilatın işleyişi ve jandarmaların görev ve sorumluluklarına ilişkin yeni bir düzenleme 10 Haziran 1930 tarihinde kabul edilen 1706 sayılı *Jandarma Kanunu* ile yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun, jandarmanın görev tanımı, yetki ve sorumluluklarını ayrıntılı bir şekilde ortaya koymuş, hukuki statüsü güçlenen Teşkilat, nitelikli personeller yetiştirerek ülkenin iç güvenlik stratejilerini sağlam temellere bağlamıştır (Resmî Gazete, 22 Haziran 1930: 9127-9128). 1935 yılından itibaren Kara Harp Okulu'nda eğitim alan subaylar Teşkilatta istihdam etmeye başlamıştır. 1 Aralık 1937 tarihinde 2/7756 sayılı *Jandarma Teşkilat ve Vazife Nizamnamesini Yürürlüğe Koyan Kararname* ile 1706 sayılı Jandarma Kanunu yeniden ele alınmıştır. Bir diğer değişiklik 27 Ekim 1939 tarihinde gerçekleşmiş, bu kapsamda 2/12239 sayılı Jandarma Teşkilat ve Nizamnamesinin Bazı Maddelerini Değiştiren Nizamname yürürlüğe girmiştir (Jandarma, 2023). 1923-1938 yılları arasında verdiği hizmetler ve Atatürk ilkeleri ve inkılaplarının korunmasında attığı adımlar Teşkilatın milli karakterini güçlendirmiştir. Ülkenin çeşitli yerlerinde baş gösteren isyanların bastırılmasında üstlendiği görev ve sorumluluklar ile ülke genelinde huzurun sağlanmasına katkı sağlamışlardır (Çermeli ve Atabey, 2002: 207).

1930'ların ortalarından itibaren Jandarma Teşkilatının gelişen hukuki statüsü yanında jandarma subaylarının mesleki bilgi ve yeteneklerini geliştirmek üzere eğitim programları hazırlanmıştır. 1935 yılında Harp Okulu'ndan ayrılan 29 teğmen ile oluşturulan ilk jandarma sınıf okulu, 1 Ekim 1937 tarihinde Ankara Dikmen'de Polis Enstitüsü ile ortak kullanılacak bir binada eğitim faaliyetlerine başlamıştır (Jandarma Genel Komutanlığı 50 Yıl Cumhuriyet'in Hizmetinde, 1973: 95). Jandarma okullarının kurumsallaşma süreci kadar adli, idari ve mülki açıdan donanımlı jandarmalar yetiştirmek üzere oluşturulan müfredat programları da önem taşımıştır. Bu kapsamda Türkiye geneline yaygınlaştırılmaya çalışılan

jandarma okullarında zengin içeriklere sahip ders programları hazırlanmıştır. Ayrıca öğrencilere verilen kültür dersleri, milli bilinç ve aidiyet duygusu kazanmalarına, olayları muhakeme edebilmelerine yardımcı olmuştur. 1937 yılından açılan çeşitli derece ve rütbelerdeki jandarma okullarında okutulan spor ve sağlık dersleri fiziki onlara yeterlilikler kazandırmıştır (Demircioğlu vd., 2022: 61). 1939 yılında yaşanan bir diğer değişim, Teşkilatın Sabit Jandarma Birlikleri, Seyyar Jandarma Birlikleri, Jandarma Eğitim Birlikleri ve Okulları olarak faaliyet kollarına ayrılmasıdır (Toksöz, 1983: 1630). 16 Temmuz 1956 tarihinde kabul edilen 6815 sayılı *Sınır, Kıyı ve Karasularımızın Muhafaza ve Emniyeti ve Kaçakçılığın Men ve Takibi İşlerinin Dahiliye Vekaletine Devri Hakkında Kanun* ile Jandarma Teşkilatının görev ve yetkileri genişlemiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1956: 53). II. Dünya Savaşı'nın başladığı 1939 yılında Edirne ve Çanakkale gibi stratejik noktalara konumlanan jandarma birlikleri, olası bir saldırı karşısında yurt savunmasına hazır bulunmuşlardır (Türkiye Cumhuriyeti Jandarma Genel Komutanlığı, 1997: 27).

1957 yılında alınan bir karar gereği jandarma sınır birlikleri tugaylara dönüştürülmüş bunun yanında jandarma eğitim tugayları da oluşturulmuştur. Modernleşme sürecine ara vermeden devam eden Teşkilat, 1967 yılında iç güvenlik ve komando birlikleri ve helikopter birliklerini oluşturmuştur (Akman, 1991: 67). 1961 yılında kurulan Jandarma Bölge Komutanlıkları ile Teşkilatın kapsam ve niteliği değişmiştir. 1963 yılında Foça'da açılan Jandarma Komando Okulu ile Teşkilat çerçevesinde planlanan faaliyetlerin modern yöntemlerle yürütülmesi sağlanmıştır. Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde verilen emniyeti ve asayiş sağlama hizmetleri, 1968 yılında keşif ve gözetleme helikopterleri ile kurulan Helikopter Bölük Komutanlığı ile genişlemiştir. İlk olarak Diyarbakır'da açılan Jandarma Havacılık Birliği ile ülke bütünlüğünü bozacak nitelikte toplumsal olayların önlenmesi hedeflenmiştir (Açıkmeşe, 1993: 323). 1969 yılında açılan Narkotik Şube ile 30 şehirde uyuşturucu ile mücadele çalışmaları başlatılmıştır. Uyuşturucu Maddelerle Mücadele Timleri, teknolojik donanım ve modern araçlarla çalışmalarını yürütmeye başlamışlardır. 1974 yılında başlayan Kıbrıs Barış Harekâtında aktif olarak yer alan Nevşehir ve Siirt Jandarma Komando Taburları, Beş Parmak'ta ve Sihari deresinde Rumların yıkıcı faaliyetlerine karşı başarılı mücadeleler vermişlerdir (Türkiye Cumhuriyeti Jandarma Genel Komutanlığı, 1997: 30-31; Özmen, 2014: 14).

1982’de kıyı ve karasularının korunması görev ve sorumluluklarını Sahil Güvenlik Komutanlığına devreden Jandarma Genel Komutanlığı, *Jandarma Asayiş Bot Timleri* aracılığıyla göl ve akarsularda emniyetin sağlanması ve asayişin temin edilmesi adına görev yürütmeye devam etmektedir. Kurulduğu yıl 1839’dan itibaren modern usul ve uygulamalarla çalışmalar yürüten Jandarma Genel Komutanlığı, 12 Mart 1983 tarih ve 2803 sayılı *Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu* ile görev, sorumluluk ve hizmetlerin gerektirdiği bağlılık ve ilişkilere yönelik yeni bir düzenlemeye sahip olmuştur. Bu sayede Avrupa’daki jandarma teşkilatlarının incelenmesi yoluyla hazırlanmış, Fransız ve İtalyan jandarma Teşkilatları üzerinde yapılan incelemeler sonucu Türk Jandarma Teşkilatının değişen koşullara ayak uydurabilecek bir kimlik kazandırmak hedeflenmiştir (Resmi Gazete, 1983: 1-2).

Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde meydana gelen terör faaliyetlerine karşı etkili sonuçlar alabilmek adına 19 Temmuz 1987 tarihinde merkezi Diyarbakır olan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur. Valilik ile iş birliği yapmak üzere oluşturulan Jandarma Asayiş Komutanlığı, söz konusu bölgelerin kapsadığı illerde görevli askeri birlikleri de kapsamına alarak terör olaylarına karşı iç güvenlik ve asayişini sağlamak üzere çalışmalar yürütmeye başlamışlardır (Türkiye Cumhuriyeti Jandarma Genel Komutanlığı, 1997: 31). Türkiye’nin doğusunda ve sınırlarında yürütülen terörle mücadele çalışmalarında koordinasyon sağlamak üzere Van’da Jandarma Asayiş Kolordu Komutanlığı kurulmuştur. Gelişen teknolojik imkanlar ve bilimsel yöntemlerin kullanılması yoluyla suç araştırmalarında etkin bir konuma erişen Jandarma, bu alandaki çalışmalarını 10 Nisan 1993 tarihinde Ankara’da kurulan Jandarma Kriminal Daire Başkanlığı aracılığıyla yürütmeye başlamıştır. 1994 yılında Van’da 2005 yılında Aydın’da ve 2014 yılında İstanbul’da açılarak faaliyet yürütmeye başlayan Jandarma Kriminal Laboratuvar Amirlikleri ile suç delillerini inceleme noktasında etkinliğini artırmıştır. Teşkilat, Avrupa’da kriminoloji alanında yaşanan gelişmeleri takip etmek üzere 1998 yılında Avrupa Kriminal Laboratuvarlar Organizasyonuna üye olmuştur. 1997 yılında *Uluslararası Jandarmalar ve Askeri Statülü Kolluk Kuvvetleri Birliği*ne gözlemci üye olarak katılan Jandarma Teşkilatı, 20 Ekim 1998 tarihinde ise asil üye olarak Birlikte yer almış böylelikle tüm dünyayı ilgilendiren iç güvenlik ve asayiş çalışmalarına ortak olmuş, 2010 yılından itibaren ise Avrupa Jandarma Kuvvetinin gözlemci üyesi olup dünya genelinde barışı desteklemek üzere yürütülen faaliyetlerde yer almıştır (Taş, Durgun ve Bucak, 2021: 101).

SONUÇ

Toprak bütünlüğünü korumak ve siyasi varlığını sürdürmek üzere askeri örgütler kuran ve geliştiren devletler, iç güvenliğin sağlanması için de kolluk güçleri oluşturmuşlardır. Kolluk güçlerinin oluşturulmasıyla devletin otoritesi korunmuş, toplumların barış ve huzur içinde yaşamaları mümkün olmuştur. Bu güvenli ortam aynı zamanda ekonomik ve sosyal faaliyetlerinde istikrarını sağlamıştır. 19. yüzyılda Osmanlı Devleti'nde de gelişen bu algı, askeri modernleşme çabalarının önemli bir ayağı olarak 1839 yılında Zaptiye Müşirliği adıyla kurulan kolluk gücüyle somut hale gelmiştir.

Ülkenin emniyet ve asayişini sağlamak üzere çalışmalarına başlayan Jandarma Teşkilatı, Cumhuriyet Dönemi'nde yaşanan inkılaplar ile gelişim süreci hız kesmeden sürdürmüştür. Kamu düzeninin sağlanması adına üstlendiği görev ve sorumluluklar ile savaş ve barış zamanlarında üstün hizmet ve fedakârlık örneği sergileyen Jandarma, değişen güvenlik algısı ve beraberinde getirdiği uluslararası ortama uyum çabası neticesinde teşkilat ve örgütlenme bakımından kendisini sürekli güncellemiştir.

KAYNAKÇA

Abadan, Y. (2006). "Tanzimat Fermanı'nın Tahlili" Tanzimat (Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu), Ankara: Phoenix Yayınevi, s.37-63.

Açıkmeye, İ. (1993). Cumhuriyet'in 70. Yılında Jandarma Genel Komutanlığı. *Türk İdare Dergisi*, (406), 311-329.

Akman, N. (1991). Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma. Ankara: Genelkurmay ATASE Başkanlığı Yayını.

Alyot, H. (2008). Türkiye'de Zabıta Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.

Aydın, M. (2003). Security Conceptualisation in Türkiye. H. Günter Brauch, et.al. (der.), Security and the Environment in the Mediterranean. Berlin: Springer Verlag. s.345-356.

Aydın, M. ve Ereker, F. (2012). Stratejik Çalışmalarda Caydırıcılık ve Oyun Teorisi. Mustafa Aydın ve Ahmet Haluk Atalay (der.) Güvenlik ve Strateji, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi. s.80- 102.

Başa, Ş. (2013). Kurumsallaşma Bağlamında Dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Bayur, Y. H. (1991). Türk İnkılabı Tarihi. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Dikici, A. (2019). İkinci Dünya Savaşı'nda Türkiye'nin İç Güvenliği. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.

Güneş, İ. (1983). 1920'de Seyyar Jandarma Müfrezelerinin Kurulması ve Bunların İç Güvenliğin Sağlanmasındaki Rolü. Birinci Askeri Tarih Semineri Bildirileri II kitabı içinde (s.125-135). Ankara.

Jandarma Genel Komutanlığı Tarihi (2002). Jandarma Genel Komutanlığı Tarihi, Cilt: 1. *Asayiş ve Kolluk Tarihi İçerisinde Türk Jandarma Teşkilatı*, Ankara: Jandarma Genel Komutanlığı Yayınları.

Özbek, N. (2010). Osmanlı Taşrasında Denetim: Son Dönem Osmanlı İmparatorluğu'nda Jandarma (1876-1908). Türkiye'de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti, Der. Evren Balta Paker-İsmet Akça, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Resmî Gazete, Sayı:17985, 12 Mart 1983, s.1-2.

Resmî Gazete, Sayı:1526, 22 Haziran 1930, s.9127-9128.

Reyhan, C. ve Sert, S. (2021). Asakir-i Zaptiye'den Jandarmaya: Osmanlı Kamu Düzeninde Mahalli Asayiş ve Emniyetin Korunmasında Güvenlik Kurumu. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 40 (70), 407-447.

Sönmez, A. (2007). Osmanlı Devleti'nde İç Güvenliğin Dönüşümü, Zaptiye Teşkilatından Jandarmaya. Ankara Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Uluslararası Asya ve Kuzey Afrika Çalışmaları Kongresi 38, (6), Ankara, s.2855-2865.

Taş, İ. E., Durgun, S. ve Bucak U. (2021). Türk Kamu Yönetiminde Jandarma Teşkilatının Yeri ve Önemi. İktisadi ve İdari Bilimlerde Araştırma ve Değerlendirme-İ kitabı içinde (s.92-112). Ankara: Gece Kitaplığı.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, Cilt:2, 2 Haziran 1920, s.99.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:1, Cilt:8, 22 Haziran 1921, s.163-164.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:10, Cilt:13, 2 Temmuz 1956, s.53.

Tekir, S. (2020). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Jandarma Kuruluş Teşkilat ve Mücadele (1903-1938). İstanbul: Timaş Yayınları.

Toksöz, F. (1983). Kolluk Kuvvetleri. Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi içinde (c.6, s.1630-1635). Ankara: İletişim Yayınları.

Toprak, Z. (1985). Tanzimat'tan Sonra Osmanlı Kolluk Kuvvetleri. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi içinde (c. s.1270). İstanbul

Türk Silahlı Kuvvetleri Tarihi TBMM Hükümeti Dönemi (1920-1923) (2001). Türk İstiklal Harbi Özet Tarihi, Ankara: Genel Kurmay ATASE Başkanlığı Yayını, Ankara 2001, s.391.

Türkiye Cumhuriyeti Jandarma Genel Komutanlığı (1997). İstanbul: Tarihi Araştırmalar ve Dokümantasyon Merkezleri Kurma ve Geliştirme Yayınları.

Yalçın, D vd. (2012). Türkiye Cumhuriyeti Tarihi I. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.

Yalçın, E. S. (1990). İçişleri Bakanlığının Cumhuriyet Dönemi Teşkilatlanması 1920-1946. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri.

Jandarma (2023). Cumhuriyet Dönemi Jandarma Teşkilatı,
<https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/cumhuriyet-donemi-jandarma-teskilati/?pdf=3715>, (15.11.2023).



Derleme Makalesi / Review Article

**SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞININ TARİHSEL GELİŞİM
SÜRECİNDE ULAŞTIĞI GÖREV KAPSAMI VE TEŞKİLAT
YAPISININ İNCELENMESİ**Umut SÖNMEZ¹Yalçın KAPLAN²**ÖZ**

Sahil güvenlik, gelişen ve değişen dünya denizlerinde ulusal ve uluslararası denizcilik yasalarının uygulanması ve egemen devletin kolluk yetkilerinin kullanılmasını sağlayan teşkilatları tanımlamak için kullanılmaktadır. Sahil güvenlik teşkilatları; ülkelerin denizdeki kanunların uygulanmasında görevli kolluk kuvvetleri, deniz yetki alanlarındaki hak ve menfaatlerinin koruyucusu ve denizcilerin aklına ilk gelen güvenilir kurum olarak kabul edilmektedir. Sanayi Devrimi sonrasında artan küresel ticari faaliyetler denizleri önemli hale getirirken deniz güvenliği ve kaçakçılığın engellenmesi gibi konular sahil güvenlik kavramını ortaya çıkarmıştır. Ancak sahil güvenlik kavramının kavramsal gelişim sürecinde bugünkü anlamıyla kullanımı 1980 yılı başlangıcında olmuştur. 1982 yılında yürürlüğe giren Birleşmiş Milletler Deniz Hukuk Sözleşmesi (UNCLOS-BMDHS) ile deniz emniyeti ve güvenliği konusu önem kazanmış ve dünya genelinde daha sistematik bir sahil güvenlik teşkilatlanmasına gidilmiştir. Son 50 yıl içerisinde dünya düzenine bağlı olarak değişen güvenlik algısı, Türkiye'nin jeo- stratejik konumu ve 8484 km. kıyı şeridi toplam uzunluğu, coğrafyamızda denizden ve karadan sınır komşusu olduğumuz devletlerle olan dış politika ilişkilerimiz ile Doğu Akdeniz başta olmak üzere deniz yetki alanlarımızdaki gelişmeler modern ve profesyonel bir sahil güvenlik teşkilatına sahip olmamız gerektiği gerçeğini ortaya koymaktadır. Bu kapsamda 13 Temmuz 1982 tarihinde Resmî Gazete'de kabul edilerek yayınlanan 2692 sayılı Kanun ile Sahil Güvenlik Komutanlığı kurulmuştur. Bu tanımlayıcı çalışmada Sahil Güvenlik Kolluk Teşkilatının kuruluşundan önceki tarihsel süreç içerisinde faaliyetlerinin neler olduğu, kuruluşundan günümüze

¹ Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Sahil Güvenlik Albay, usonmez1979@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9772-8855

² Sahil Güvenlik Komutanlığı, Mühendis Kıdemli Yüzbaşı, yalcinnkaplann@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3414-1771

kadar ulaştığı görev kapsamı, Sahil Güvenlik (SG) Komutanlığının geleceğe yönelik stratejik amaç ve hedefleri belirlenmiştir. İmkân ve kabiliyetlerini her geçen gün geliştiren Türkiye SG Komutanlığı Dünya SG Teşkilatları içerisinde her alanda örnek ve başarılı olma hedefleri doğrultusunda geleceğini planladığı görülmektedir. Sahil Güvenlik Teşkilatının faaliyetleri ve görev alanları bütünsel olarak kronolojik sıralama içerisinde açıklanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sahil Güvenlik Kolluk Kuvveti, Deniz Emniyeti, Deniz Güvenliği

EXAMINATION OF THE SCOPE OF DUTIES AND ORGANIZATIONAL STRUCTURE ACHIEVED BY THE COAST GUARD COMMANDER DURING THE HISTORICAL DEVELOPMENT PROCESS

ABSTRACT

The coast guard definition is used to describe the organizations that ensure the enforcement of national and international maritime laws and the exercise of law enforcement powers of the sovereign state in the developing and changing world seas. Coast guard organizations; The law enforcement forces of the countries responsible for the implementation of the laws at sea are considered to be the protectors of their rights and interests in maritime jurisdictions and the most reliable institution that comes to the mind of seafarers. While increasing global commercial activities after the industrial revolution made the seas important, issues such as maritime security and prevention of smuggling have revealed the concept of coast guard. However, the concept of coast guard was used in its current sense in the conceptual development process at the beginning of the 1980s. With UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea), which came into force in 1982, the issue of maritime safety and security gained importance and a more systematic coast guard organization was established worldwide. The changing security perception depending on the world order in the last 50 years, Türkiye's geological strategic position and the total length of

8484 km coastline, our foreign policy relations with the states with which we have borders by sea and land in our geography, and the developments in our maritime jurisdiction areas, especially the Eastern Mediterranean, are modern and it reveals the fact that we need to have a professional coast guard organization. In this context, the Coast Guard Command was established with Law No. 2692, which was accepted and published in the Official Gazette on 13 July 1982. In this descriptive study, the activities of the Coast Guard Law Enforcement Organization in the historical process before its establishment, the scope of duty it has achieved since its establishment, and the future strategic goals and objectives of the Coast Guard (CG) Command have been determined. It is seen that the Türkiye Coast Guard Command, which improves its opportunities and capabilities day by day, plans its future in line with its goals of becoming an example and successful in every field within the World CG Organizations. The activities and areas of duty of the Coast Guard Organization are explained holistically in chronological order.

Keywords: Coast Guard Law Enforcement, Maritime Safety, Maritime Security

GİRİŞ

Sanayi devrimiyle birlikte buharlı gemilerin küresel deniz ticareti ve deniz taşımacılığında yaygın kullanımına bağlı gelişmeler deniz hukuku alanında devletlerin deniz egemenlik alanlarını tanımlayan iç sular, karasuları, kıta sahanlığı, münhasır ekonomik bölge kavramlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Devletlerin denizlerdeki hak ve menfaatlerinin korunması, doğal kaynaklardan faydalanma imkânlarının artması, denizlerdeki yetki alanlarının denetlenmesi ve korunmasının önemi hızla artmıştır.

Devletleri oluşturan kara parçaları gibi egemenlik alanlarının ayrılmaz parçası olan vatan toprağının vazgeçilmez parçası niteliğindeki deniz yetki alanlarımızın kontrolü ve güvenliği için teknolojik gelişmelerin neticesinde sahil güvenlik (SG) kavramı ortaya çıkmıştır ve gün geçtikçe önem kazanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu yöneticileri bu konunun önemini anlamış ve gerekli teşkilatlanmanın temellerini atmıştır. İmparatorluğun yıkılmasıyla kurulan T.C.

Devleti, SG teşkilatlarının geliştirilmesi ve yapılandırılması sürecine devam etmiştir.

Dünyada teknoloji alanındaki muazzam gelişmeler nedeniyle deniz savaşlarının 3 boyutlu bir hal alması, deniz egemenlik alanlarını tanımlayan deniz hukuku kavramları çerçevesinde denizlerin kontrolü ve denetlenmesi gibi hususlar deniz kuvvetlerinin ikincil görev tanımından çıkmaktadır. Bu nedenle denizde yasaların uygulanması, deniz kolluk etiği ve yetkileri konularında uzmanlaşmış tecrübeli ve profesyonel bir sahil güvenlik teşkilatına ulusal ve uluslararası alanda ihtiyaç her geçen gün artmaktadır. Küresel alanda sahil güvenlik teşkilatlarının gerçekleştirdiği görevlerin artması nedeniyle teşkilat yapıları sürekli gelişmektedir. Bu gelişmeler ve özellikle 1982 yılında BMDHS'nin yayınlamasını takiben 1960'lı yıllarda temelleri atılan düzenli ve güçlü bir SG Teşkilatına sahip olmamız 13 Temmuz 1982 tarihinde kabul edilerek yayınlanan 2692 sayılı kanun kapsamında gerçekleşmiştir.

Değişen küresel güvenlik anlayışı çerçevesinde denizlerdeki yasa dışı tehditlerin ve risklerin bertaraf edilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. BMDHS'de bu tehditler; deniz haydutluğu, gemi ve limanlara yönelik terörist saldırıları, göçmen kaçakçılığı, silah ve tehlikeli madde kaçakçılığı, yasa dışı su ürünleri avcılığı ile mücadele, deniz kirliliğinin engellenmesi ve çevre ile ilgili mevzuata aykırı faaliyetler olarak ifade edilmekte, devletlere ulusal ve uluslararası sularda mücadele ve müdahale kapsamında birtakım hak ve yükümlülükler getirmektedir (BM, 1994: 605).

Devletlerin yeni “tehdit algısı”, dış politikaya yönelik yaklaşım ve algıları, deniz yetki alanlarının genişlemesi gibi hususlar SG teşkilatlarının yapılanmaları ve idari konumlarının belirlenmesinde büyük rol oynamıştır.

SG teşkilatları; deniz kuvvetlerinden görev, yapılanma, silah ve teçhizat, yetki konularında farklılaşmakla birlikte iç suların ve kara sularının korunması, arama kurtarma sorumluluk sahasındaki faaliyetlerin gerçekleştirilmesi, kaçakçılık ile mücadele gibi hususlarda ülke egemenliğinin dış tehditlere karşı korunması noktasında polis ve jandarma kolluk teşkilatlarından farklılık arz etmektedir (Morris, 2017). Bu bağlamda SG Komutanlığı, ulusal ve uluslararası deniz yetki alanlarında kendisine verilen görevleri 2692 sayılı Sahil Güvenlik Kanunu

başta olmak üzere ilgili diğer kanunlar ile yönetmelikler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle gerçekleştirir ve ulusal mevzuat ile uluslararası hukuktan aldığı yetkileri kullanır.

Bu çalışmada Türkiye SG Teşkilatının tarihsel gelişim süreci içerisinde görev alanları, teşkilatlanma yapısı, yasal yetki ve sorumluluklarıyla faaliyetlerindeki değişimler ve gelişmelerin incelenmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda diğer ülkelerin sahil güvenlik teşkilatları ile benzerlik ve farklılıkları ortaya konulmuştur. SG Komutanlığının stratejik amaç ve hedeflerinin, bunları gerçekleştirmek için belirlediği öncelikli alanların neler olduğu tespit edilmiştir.

1. SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI KURULUŞ ÖNCESİ YÜRÜTÜLEN FAALİYETLER

Türkler tarih boyunca çok sayıda bağımsız ve köklü devlet kurmuşlardır. Günümüzde hala devam eden Türk Devleti geleneğinde devletin bekası ve halkın emniyeti devletin vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne kalan miras ve tecrübe, üç tarafımızdaki denizlerimizin güvenliğinin vatan topraklarımıza en uzak mesafeden sağlanmasının gerektiğini göstermektedir.

1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Yürütülen Sahil Güvenlik Faaliyetleri

Üç ayrı kıtaya yayılan Osmanlı İmparatorluğu'nun ticaret ve sınır güvenliği faaliyetlerinin düzenlenebilmesi ve yürütülebilmesi amacıyla limanlar içerisinde "sahil gümrükleri", sınır hatlarında "hudut gümrükleri" ve imparatorluğun ana topraklarında ise "kara gümrükleri" faaliyet göstermiştir. Sahil gümrükleri, iç ve dış ticaret dengesi gelişimi açısından büyük öneme sahiptir. İstanbul, İzmir, Antalya, Selanik, Beyrut, Trabzon, Kefe gibi önemli liman ve gümrük merkezleri, iç ticaretin ve özellikle deniz ticareti ve taşımacılığının avantajlı ve karlı olması sayesinde ekonomik ve sosyal yönden gelişmişlerdir. Bu dönemde devlet için büyük bir gelir kaynağı olan gümrük vergilerinin toplanmasında ve denetiminde yaşanan çeşitli sorunlar ve şikâyetler tüccar ve tacirlerin yasa dışı faaliyetlere başvurmalarına neden olmuştur.

19. yüzyılda Osmanlı Devleti'nde yaşanan değişim süreci ve sonrasındaki gelişmeler neticesinde kıyıların korunması, kaçakçılığın önlenmesi, izlenmesi ve

soruşturulması ile görevli olan taşra gümrük idareleri, İstanbul Emtia Gümrük Eminliğine bağlanmış ve 1861 yılında da bu kurumun adı “Rüsumat Emaneti” olarak değiştirilmiştir. Tanzimat Dönemi’nde diğer ülkelerle yapılan ikili ticaret anlaşmaları ve vergi artış oranları kaynaklı gümrük kaçakçılığı olaylarında artış yaşanmıştır.

İmparatorluk topraklarında meydana gelen bu kaçakçılık olayları ile mücadele edilmesi maksadıyla Rüsumat Emaneti bünyesinde Gümrük Muhafaza Teşkilatı kurulmuştur. 1 Ocak 1887’de tütün kaçaklığını engellemek, şehir ve kasaba sahillerinin muhafazası ve güvenliği maksadıyla “Kordon Bölükleri” oluşturulmuştur (Altunsoy, 2021).

1.2. Cumhuriyet Döneminde Yürütülen Sahil Güvenlik Faaliyetleri

Cumhuriyet’in kurulmasından sonra denizlerimiz ve kıyı şeritlerimizin korunmasına daha fazla önem verilmiştir. Bu maksatla 1126 ve 1510 sayılı “Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunlar”³ yürürlüğe konulmuş, 1 Ekim 1929 tarihinden itibaren de 1499 sayılı “Gümrük Tarifesi Kanunu”⁴ uygulanmaya başlanmıştır (Sahil Güvenlik Komutanlığı, 2022). Cumhuriyet öncesi dönemde olduğu gibi sonrasında da vergi artış oranları nedeniyle kaçakçılık türleri ve olay sayılarında artış yaşanmıştır. Kaçakçılık olaylarının önlenmesinin yanı sıra karasuların güvenliğinin sağlanması amacıyla 1841 sayılı Kanunla güney sınırlarımızda, yarı askeri bir hüviyet gösteren “Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı” kurulmuştur. 1932 yılından itibaren 1917 sayılı Kanunla, Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görevine devam etmiştir. 1956 yılına kadar Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı, idari yönden Gümrük ve Tekel Bakanlığına bağlı fakat görev yönünden denizlerimizin güvenliği ve SG personeli eğitim ihtiyaçlarının sağlanabilmesi için Genelkurmay Başkanlığı içerisinde faaliyetlerine devam etmiştir.

Deniz Egemenlik faaliyetlerimiz 16 Temmuz 1956 tarihinde kabul edilen 6815 sayılı, “Sınır, Kıyı ve Karasularımızın Muhafaza ve Emniyeti ve Kaçakçılığın Men ve Takibi İşlerinin Dâhiliye Vekâletine Devri Hakkında Kanun”⁵ ile Jandarma

³ Resmi Gazete, Sayı:1216, 15 Haziran 1929, s.7539. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:3, Cilt:12, Birleşim:2, 2 Haziran 1939, s.1-35.

⁴ Resmi Gazete, Sayı:1230, 1 Temmuz 1929, s. 7733.

⁵ Resmi Gazete, Sayı:9363, 24 Temmuz 1956

Genel Komutanlığına devredilmiştir. Bu kapsamda sorumluluk sahası içinde sırasıyla 15 Nisan 1957 tarihinde Ege Jandarma Deniz Bölge Komutanlığı, 1968 yılında Karadeniz Jandarma Deniz Bölge Komutanlığı ve 15 Temmuz 1971 tarihinde Akdeniz Jandarma Bölge Komutanlığı kurulmuştur (Demircioğlu vd., 2020: 578).

2. SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI KURULUŞU

1980’li yıllarda dünya gündemine damga vuran SG görev ve sorumluluk alanında yaşanan olaylar ve gelişmeler neticesinde ülkemizde bu alanda teşkilatlanmaya gidilmiştir. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak TBMM’ye sunulan kanun tasarısı çerçevesinde 09 Temmuz 1982 tarihinde kabul edilen ve 13 Temmuz 1982 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan 2692 sayılı Kanun ile SG Komutanlığı kurulmuştur. Sahil Güvenlik Komutanlığının kurulması denizlerdeki hak ve menfaatlerimizin korunması ve deniz yoluyla kaçakçılığın önlenmesi adına en büyük hizmet sayılmıştır (Eryılmaz, 1983: 10).

2692 sayılı Kanunda,⁶ SG Komutanlığının görevi şu şekilde ifade edilmiştir: “Bütün sahillerimiz, kara sularımız ile iç sularımız olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale boğazları, liman ve körfezlerimizin korunması, güvenliğinin sağlanması, ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca hükümler haklarına sahip olduğumuz denizlerde, bu hak ve yetkilerin Deniz Kuvvetleri Komutanlığının genel sorumluluğu dışında kalanlarının kullanılması, deniz yolu ile yapılan kaçakçılığın önlenmesi, izlenmesi ve suçlular hakkında gerekli işlemlerin yapılması ile ilgili esas ve yöntemleri düzenlemektir.”

Ayrıca bu kanunda “Bu Komutanlık, Türk Silahlı Kuvvetleri kadro ve kuruluşu içerisinde olup, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır” ifadesiyle Komutanlığın bağlı olduğu kurumlar belirtilmiştir (Demircioğlu vd., 2020: 5). SG Komutanlığı 1985 yılına kadar Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde görev yapmakla birlikte, Marmara Denizi ve Boğazların korunması görevinin SG Komutanlığı’na verilmesinin ardından Ekim 1982’de SG Marmara ve Boğazlar Bölge Komutanlığı kurulmuştur (Demircioğlu vd., 2020: 579).

Daha sonra; SG Ege Deniz Bölge Komutanlığı, SG Akdeniz Bölge Komutanlığı ve SG Karadeniz Bölge Komutanlığı olmak üzere ana-ast bölge komutanlıkları kurulmuştur. Bölge komutanlıklarına ilave olarak; ana-ast komutanlık seviyesinde,

⁶ Resmi Gazete, Sayı:17753, 13 Temmuz 1982.

SG Hava Komutanlığı, SG Eğitim ve Öğretim Komutanlığı, SG İkmal Merkezi Komutanlığı ile SG Envanter Kontrol Merkezi Komutanlığı'nın kurulumu tamamlanmıştır.

SG Komutanlığının görev ve sorumluluk alanlarının genişlemesi neticesinde imkân ve kabiliyetlerinin artırılması, teşkilat performansının gerçekleştirilebilmesi amacıyla ilave yeni grup ve karakol komutanlıkları kurulmuştur.

Netice itibarıyla SG Komutanlığı teşkilat yapısında; SG Bölge Komutanlıklarına bağlı SG Grup Komutanlığı (14 adet), SG Onarım Destek Komutanlığı (4 adet), SG İkmal Destek Komutanlığı (1 adet) bulunmaktadır. Ayrıca SG Hava Komutanlığına bağlı 2 adet SG Hava Grup Komutanlığı ile SG Ege İHA Filo Komutanlığı ve SG Eğitim ve Öğretim Komutanlığına bağlı SG Okul Komutanlığı, SG Eğitim Merkezi Komutanlığı ve SG Sualtı Eğitim Merkezi Amirliği yer almaktadır (SG Performans, 2022: 6).

SG Komutanlığı 24 Haziran 2003 tarihinde, 2692 sayılı Kanunda yapılan değişiklik neticesinde kuruluş ve personel bakımından müstakil bir yapıya kavuşmuş ve 25 Temmuz 2016 tarihli 668 sayılı⁷ KHK ile silahlı bir genel kolluk kuvveti olarak İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. SG teşkilatının hukuki statüsü ve teşkilat yapısındaki değişim nedeniyle, mülki, adli ve diğer kamu kurumları ile koordineli çalışmak ihtiyacı önem kazanmaktadır. Bu kapsamda Sahil Güvenlik Komutanlığının geleceğe yönelik gereksinimlerini ve planlamalarını, ana hedefleri paralelinde belirlemesi aciliyet ve önem kazanmaktadır.

3. SAHİL GÜVENLİK KOLLUK TEŞKİLATI

SG Komutanlığının görev ve sorumluluk sahası 21.01.2017 tarih ve 29995 sayılı Resmi Gazete ile yayımlanan SG Komutanlığı Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nde; "Kara ile denizin birleşim noktasından itibaren tüm deniz alanları ve bu alanlar içerisinde bulunan liman tesisleri ve bunlara hizmet veren diğer tesisler, marina, balıkçı barınağı, çekek yeri, dalyan, iskele, rıhtım ve benzeri kıyı tesisleri ile demir yerleri dâhil olmak üzere Türkiye Cumhuriyeti'nin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi ile İstanbul ve Çanakkale Boğazlarında, liman ve körfezlerinde, kara sularında, akarsuların denize döküldüğü yerden itibaren SG gemi ve botlarının girebileceği veya ulaşabildiği akarsu içlerinde,

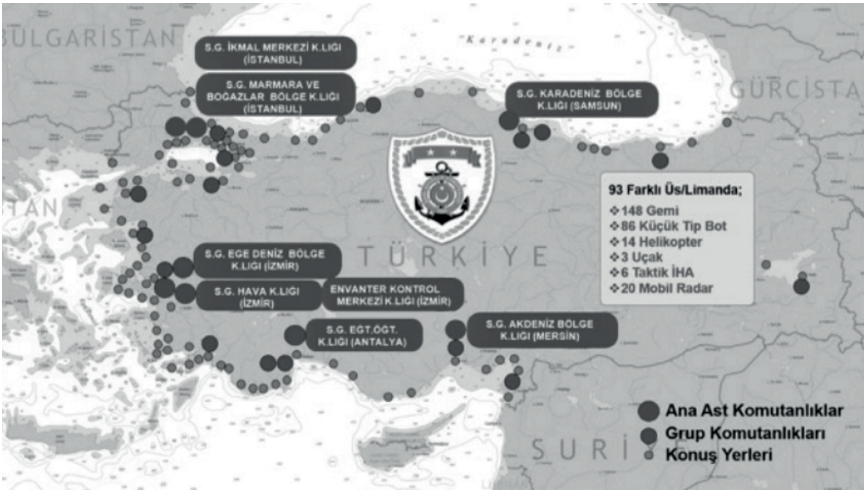
⁷ Resmi Gazete, Sayı:29783, 27 Temmuz 2016, 2. Mükerrer

münhasır ekonomik bölgesinde, ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanları ile hükümlerlik haklarının korunmasına ilişkin görevler kapsamında uluslararası sularda ve uluslararası sözleşmeler çerçevesinde Uluslararası Denizcilik Örgütüne deklare edilen Türk Arama Kurtarma Bölgesi içerisinde kalan kara suları ile uluslararası sular" şeklinde tanımlanmıştır (Sahil Güvenlik Komutanlığı Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği, 2017).

1982 yılında gerçekleştirilen BMDHS ile dünya denizlerinin büyük bir bölümü kıyı ülkelerinin deniz yetki egemenliği alanlarına girmiştir. Bu sorumluluk sahasında gerçekleşecek olan deniz emniyeti ve güvenliği sorunlarından, kaçakçılık ve deniz yoluyla düzensiz göç gibi olaylardan kıyı devletine ait SG teşkilatı sorumlu olacaktır.

SG Kolluk Teşkilatının denizde çok boyutlu mülki, adli ve askeri görevleri vardır. Denizde can kurtarmadan, yasa dışı balıkçılığın ve her türlü kaçakçılığın önlenmesine, terörle mücadeleden deniz çevresinin korunmasına kadar çok geniş bir yelpazede görev icra eder. SG Kolluk Teşkilatı bu görevleri yerine getirirken jandarma ve polisin sahip olduğu yetki ve sorumluluklara sahiptir (Gürdeniz, 2022).

Harita 1: Sahil Güvenlik Komutanlığının Teşkilat Yapısı



(Kaynak: SG İdari Faaliyet Raporu, 2022: 26)

SG Komutanlığının teşkilat yapısı Harita 1.'de gösterilmiştir (SG İdari Faaliyet Raporu, 2022: 26). SG Komutanlığı mülki ve adli görevlerini; 2692 sayılı Kanun, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu ve 5271 sayılı CMK hükümlerini esas alarak gerçekleştirmektedir (SG Performans Analizi Raporu, 2022).

SG Komutanlığı 21.01.2017 tarih ve 29995 sayılı Resmî Gazete ile yayımlanan "Sahil Güvenlik Komutanlığı Teşkilat Görev ve Yetkileri Yönetmeliği 5. maddesi" esasında merkez ve taşra teşkilatları şeklinde yapılanmaktadır (SG İdare Faaliyet Raporu, 2022: 26).

SG Komutanlığının temel ve genel faaliyetleri "Kolluk, Denizcilik ve Güvenlik" ana başlıklarında kavramsallaştırılmakla birlikte deniz yetki alanlarımızda icra edilen görevler Deniz Emniyetinin Sağlanması, Deniz Kolluk Görevleri (Kaçakçılık ve Yasa Dışı Göç ile Mücadele), Deniz Çevresinin Korunması, Deniz Güvenliği ile Uluslararası Görevler ve Faaliyetler başlıkları altında incelenebilmektedir.

SG Komutanlığımızın faaliyet alanı ve gerçekleştirdiği görevler, Tablo 1'de sunulmuştur (SG Stratejik Plan,20).

Tablo 1: Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın Görevleri

Faaliyet	Görevler
Kolluk	1) Denizde Arama ve Kurtarma 2) Kaçakçılık, istihbarat, Harekât, Bilgi Toplama (KİHBI) sorgulaması 3) İş yeri ruhsat kontrolü 4) Ruhsatsız silahlara ilişkin kontrol ve denetimler 5) Türk Bayrağı Kanunu'na ilişkin kontroller 6) Türk Ceza Kanunu (TCK) kapsamında işletmelere ilişkin kontroller 7) Kabahatler Kanunu'na ilişkin ihlallerin önlenmesi 8) Türk Ticaret Kanunu kapsamında teknelere ilişkin ihlallerin kontrolü 9) Deniz kazalarında asayiş ve kolluk görevleri 10) Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) denetimleri 11) ÖTV'siz yakıtın usulsüz kullanımına ilişkin denetimler 12) Denizde yapılan Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı (TADB) denetim ve kontrolleri 13) Akaryakıt kaçakçılığı ile mücadele 14) Uyuşturucu ile mücadele 15) Gümrüksüz malzeme kaçakçılığı ile mücadele 16- Gemilerde ve adalarımızda meydana gelen hastalık/yaralanma olayları kapsamında tıbbi tahliye faaliyetleri 16) Denizde hijyen belgesi olmadan faaliyet gösteren işletme ve personele yönelik kontrol ve denetimler 17) Denizde Can ve Mal Koruma Kanunu kapsamında kontrol ve denetimler - Limanlar Kanunu kapsamında kontrol ve denetimler 18) Elektronik Haberleşme Kanunu kapsamında kontrol ve den
Güvenlik	1) Boğazlardan geçen tehlikeli yük taşıyan gemiler ile yabancı askeri gemilerin güvenliği 2) Çok Önemli Kişiye (VIP) yönelik koruma 3) Deniz yan sınır ve deniz alanlarının güvenliği 4) Askeri yasak bölgeler ve özel güvenlik bölge ihlaline yönelik kontrol ve denetimler 5) Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) unsurları ile ortak tatbikat ve eğitim
Denizcilik	1) Deniz çevresinin korunmasına yönelik kontrol ve denetimler 2) Yasa dışı su ürünleri avcılığına ilişkin kontrol ve denetimler 3) Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kontrol ve denetimler 4) Kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik kontrol ve denetimler 5) Dalış izni ve dalış takım muayenesine yönelik kontrol ve denetimler 6) Kırıya izinsiz kum, toprak, çuruf dökmek ve yapılanmaya yönelik kontrol

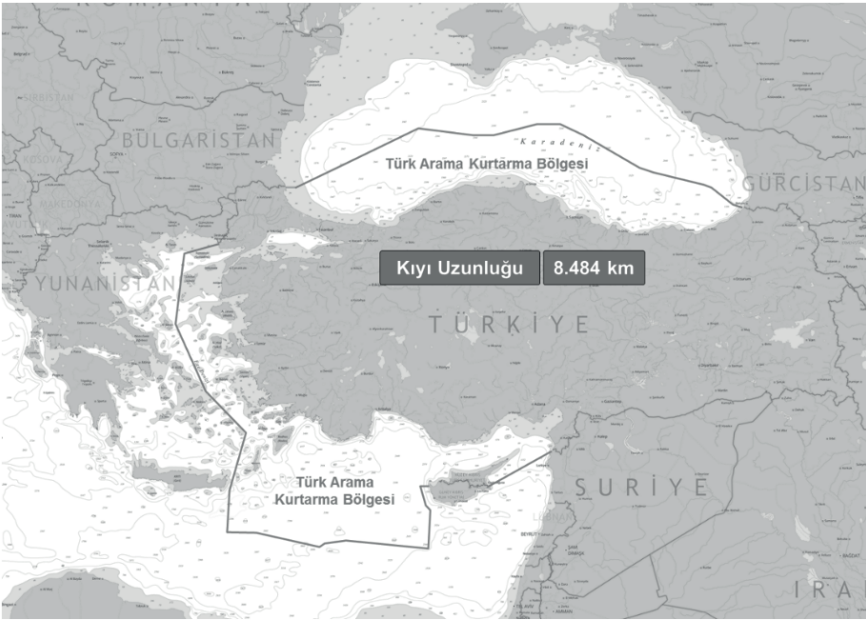
Kaynak: SG Stratejik Plan, 2021.

Uluslararası faaliyetler ve etkinlikler çerçevesinde; Karadeniz'e Sahildar Devletler Sınır/Sahil Güvenlik Teşkilatları İş Birliği Forumu, Akdeniz Sahil Güvenlik Faaliyetleri Forumu, Asya SG Teşkilatı Liderleri Toplantısı ve Dünya Sahil Güvenlik Zirvesi kapsamında iş birliği, bilgi ve tecrübe paylaşımı gerçekleştirmekte ve muhtelif konularda icra edilen toplantılara üst düzey yönetim kadrosuyla katılmaktadır.

3.1. Arama Kurtarma Faaliyetleri

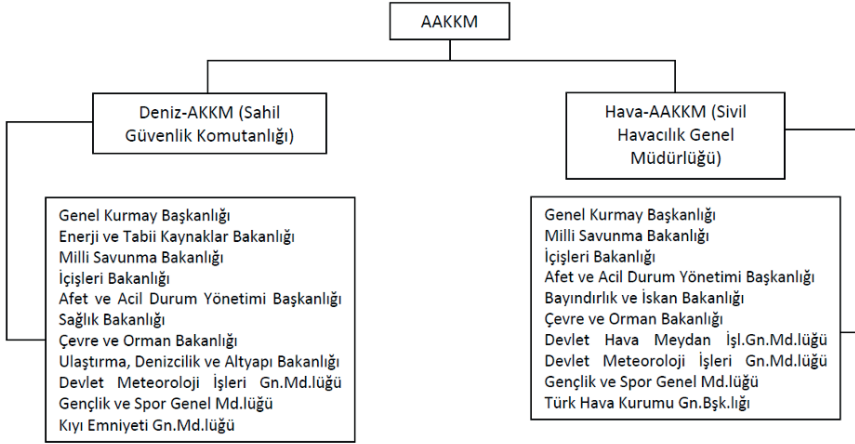
SG Komutanlığı öncelikli görevleri arasında yer alan arama kurtarma görevini; 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu ve 17 Ekim 2020 tarihinde yürürlüğe giren Deniz ve Hava Araçları Kazalarında Arama Kurtarma Yönetmeliği ile Türkiye'nin taraf olduğu antlaşmalar çerçevesinde yerine getirmektedir.

Harita 2: Türk Arama Kurtarma Bölgesi



Kaynak: SG İdare Faaliyet Raporu, 2022: 38

Arama kurtarma faaliyetlerinde SG Komutanlığının vizyonu; Türk Arama Kurtarma Bölgesi içerisinde tehlikeye maruz kalan insanları mümkün olan en kısa sürede kurtarmak ve denizde arama kurtarma konusunda uluslararası standartların üzerinde örnek bir teşkilat olmaktır. Türk arama kurtarma bölgesi Harita 2'de haritada gösterilmektedir (SG İdare Faaliyet Raporu, 2022: 38).

Tablo 2: Arama Kurtarma Görev Dağılımı (Türk Arama ve Kurtarma Yönetmeliği, 2001)**Tablo 3: 2018-2022 Yılları Arasında Gerçekleştirilen A/K Faaliyetleri**

Yıllar	Olay Sayısı	Sağ Olarak Kurtarılan Kazazede	Kurtarılan Tekne	Cansız Olarak alınan Kazazede
2018	561	4.317	176	229
2019	662	4.592	184	148
2020	935	12.655	247	158
2021	1.208	19.812	174	144
2022	1.589	31.587	166	157

Kaynak: SG İdari Faaliyet Raporu, 2022: 39.

Türkiye'nin, hava sahası, iç suları, karasuları içerisinde ve açık denizlerde, tehlike içinde bulunan kazazedelerin kurtarılmasıyla ilgili tüm faaliyetler 12.12.2001 tarihli ve 24611 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Türk Arama ve Kurtarma Yönetmeliğine" göre yerine getirilir. SG Komutanlığının 2018-2022 yılları arasında yapmış olduğu faaliyetler sonucu sağ olarak kurtarılan kazazede, kurtarılan tekne, cansız olarak alınan kazazede sayıları Tablo 3'de detaylı olarak gösterilmiştir.

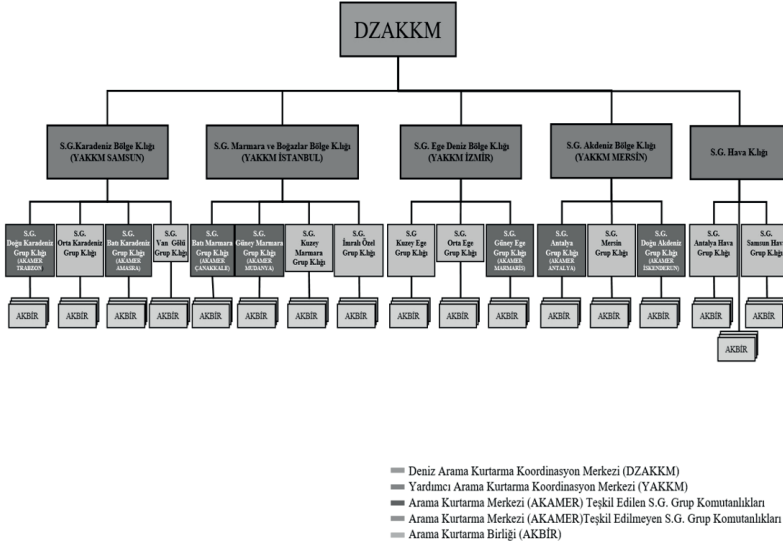
T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bünyesinde Denizcilik Genel Müdürlüğünce kurulan AAKKM tarafından A/K faaliyetleri koordine edilmektedir (TAKY, 2001). Tablo 2’de AAKM genel yapısı incelendiğinde SG Komutanlığının Deniz AKKM, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünün ise Hava AKKM olarak görevlendirildikleri görülmektedir. Deniz ve Hava alanlarında A/K faaliyetleri AKBİR tarafından gerçekleştirilir. SG Komutanlığı ve Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü Deniz AKBİR’lerini Jandarma Genel Komutanlığı ve Afet ve Acil Yönetim Başkanlığı Kara AKBİR’lerini oluşturmaktan sorumludur.

Şekil 1 incelendiğinde; Deniz Arama Kurtarma Koordinasyon Merkezi (DZAKKM) olarak SG Komutanlığının, Yardımcı Arama Kurtarma Koordinasyon Merkezi (YAKKM) olarak Bölge Komutanlıkları ve Hava Komutanlıklarının, bazı grup komutanlıklarının ise Arama Kurtarma Alt Merkezi (AKAMER) olarak görev yaptıkları görülmektedir.

Diğer arama kurtarma faaliyetleri kapsamında; Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde 15/5/1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun’da⁸ belirtilen afetlerde ve mülki/adli makamlardan alınan taleplere istinaden imkânlar nispetinde arama kurtarma hizmeti verilmektedir (SG Komutanlığı Harekat Faaliyeti Raporu, 2022).

SG Komutanlığına bağlı unsurlar 27 Haziran 2022 tarihinde Kastamonu İnebolu’da meydana gelen sel felaketi ve 13 Temmuz 2022 tarihinde Muğla Datça Mesudiye bölgesinde meydana gelen orman yangınlarında da arama ve tahliye görevlerini başarıyla icra etmiştir.

⁸ Resmi Gazete, Sayı : 10213, 25 Mayıs 1959.

Şekil 1: Deniz Arama Kurtarma Koordinasyon Merkezi Yapısı

Kaynak: SG Komutanlığı Harekat Faaliyeti Raporu, 2022

3.2. Düzensiz Göç ve Göçmen Kaçakçılığı İle Mücadele

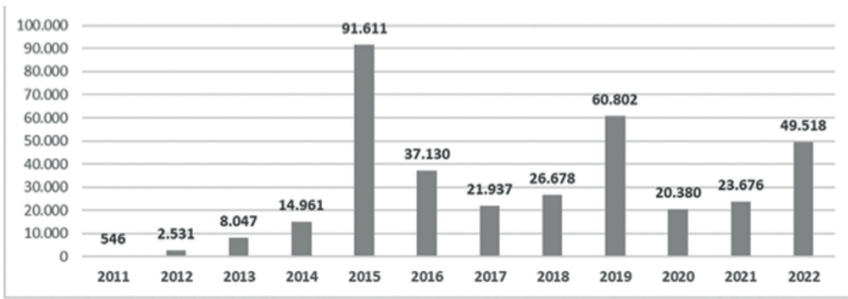
Türkiye, Asya, Avrupa ve Afrika kıtalarının kesişim noktası olması, sosyal ve ekonomik alanlarda az gelişmiş ülkelerle refah seviyesi ile gelişmişlik düzeyi yüksek Avrupa ülkeleri arasında bir köprü niteliğinde olması nedeniyle düzensiz göçmenler tarafından transit güzergâh olarak kullanılmaktadır. Ayrıca Ortadoğu, Kafkasya ve Balkanlarda yaşanan savaş ve iç karışıklıkların yanı sıra ülkemizin bölgesinde yükselen güç olması Türkiye'yi düzensiz göçmenler için artık hedef ülke konumuna getirmiştir. Özellikle Suriye ve Irak'ta yaşanan savaş ve iç karışıklıklar ülkemizi hem göç alan hem de göç için transit ülke konumuna getirmiştir. Yaşanan bu gelişmelere bağlı olarak SG Komutanlığı tarafından düzensiz göçle mücadele faaliyetleri kapsamında 2015 yılında Ege'de Umut Harekâtı (Operation Aegean Hope) ve Akdeniz'de Güven Harekâtı (Operation Safe-Med) isimli iki büyük operasyon başlatılmıştır. Halen devam etmekte olan bu iki operasyonda SG Komutanlığı unsurlarının birçoğu yer almaktadır. Bu operasyonlar neticesinde karasularımız üzerinden yapılması planlanan göç hareketleri büyük ölçüde engellenmiştir.

Düzensiz göçle yürütülen bu mücadele insan hakları ve uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde yürütülmektedir. Söz konusu mücadelede, düzensiz göçün en önemli kısmını oluşturan göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti faaliyetlerini suç olarak düzenleyen Türk Ceza Kanunu (TCK)⁹ ve Türkiye'ye yasa dışı giren veya Türkiye'yi yasa dışı terk eden ya da buna teşebbüs eden yabancılar hakkında idari para cezası öngören Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)¹⁰ hükümleri gerekçe teşkil etmektedir (Demircioğlu vd., 2020: 579).

Düzensiz göç olaylarının yoğun yaşandığı Ege ve Akdeniz Bölgelerinde alınan etkin tedbirler sonrasında özellikle Bulgaristan ve Romanya'yı hedefleyen göçmenler ve göçmen kaçakçılarının Karadeniz'de de bu tarz girişimlerde bulunduğu bilinmektedir. 2017 yılının Kasım-Ağustos döneminde yaşanan bu önlemler neticesinde büyük ölçüde engellenmiştir.

2011-2022 yıllarına ait düzensiz göçmen istatistikleri Grafik 1'de gösterilmektedir (SG İdari Faaliyet Raporu, 2022: 38).

Grafik 1: Düzensiz Göçmen Sayıları



Kaynak: SG İdari Faaliyet Raporu, 2022: 37

3.3. Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele

Silahlı bir kolluk kuvveti olarak görev yapan SG Komutanlığı 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu kapsamında bu alanda görev yapmaktadır.

⁹ TCK md. 79 ve md. 80. RG. T. 12.10.2004, S. 25611.

¹⁰ YUKK md. 102. RG. T. 11.04.2013, S. 28615.

Terör örgütlerinin en büyük gelir kaynaklarından birisi kaçakçılık ve yasadışı faaliyetlerden elde edilen kazançlardır. Organize suç örgütleri elde ettikleri bu suç gelirlerini piyasada aklayarak terör örgütlerine finansman sağlamaktadır. Son yıllarda terörle mücadelede geline nokta kolluk kuvvetlerinin kaçakçılık ve organize suçlarla mücadelesinin önemli bir payı vardır. SG Komutanlığının diğer kolluk kuvvetleri ile organize şekilde yürüttüğü operasyonlarda yüklü miktarda uyuşturucu madde ele geçirilmiştir.

Bu operasyonlar;

- Albatros Operasyonu: 05 Ocak 2016 tarihinde Libya'nın 35 deniz mili kuzeyinde yabancı bayraklı ticari gemiye yönelik icra edilmiş ve yaklaşık 2.500 kg toz esrar ile yaklaşık 605.000 adet captagon hap ele geçirilmiştir.

- Şehit Er Alper Al Operasyonu: 02 Haziran 2017 tarihinde Aksaz'ın 150 deniz mili güneyinde yabancı bayraklı kargo gemisine yönelik icra edilmiş ve yaklaşık 1.100 kg eroin ele geçirilmiştir.

- Birlik Operasyonu: 15 Nisan 2019 tarihinde Trablus/Libya'ya 78 deniz mili, Sfaks/Tunus'a 150 deniz mili mesafede Türk bayraklı balıkçı gemisine yönelik icra edilmiş ve yaklaşık 4.200 kg toz esrar ele geçirilmiştir.

- Onur Operasyonu: 17 Mayıs 2021 tarihinde Karpaz/KKTC'ye 38 deniz mili, Mersin/Türkiye'ye 71 deniz mili mesafede bayraksız bir balıkçı teknesine yönelik icra edilen operasyonda yaklaşık 1.500 kg toz esrar ele geçirilmiştir (ww. sg.gov.tr).

3.4. Yasa Dışı Su Ürünleri Avcılığı ile Mücadele

Dünya nüfusunun hızla arttığı ve beslenme sorunlarının çoğaldığı günümüzde insanoğlunun dikkati hızla artan bir şekilde denizlere yönelmiştir. Ancak, farklı sektörler ile önemli bir gelir, istihdam ve gıda kaynağı olan denizler günümüzde kirlilikten, yasadışı balıkçılığa, iklim değişikliğinden istilacı yabancı türlere kadar insan kaynaklı pek çok tehdidin etkisi altındadır. Oysa canlı deniz kaynaklarının korunması ve gelecek nesillere aktarılması deniz çevresinin ve deniz kaynakların korunması sorumlu balıkçılık uygulamalarını zorunlu kılmaktadır.

SG Komutanlığı ülkemizdeki canlı deniz kaynaklarının korunması, su ürünleri mevzuatına aykırı davranışların önlenmesi, takip ve gerekli durumlarda yasal işlem uygulanması ile biyolojik çeşitliliğin devamlılığın sağlanmasına yardımcı olmakla yükümlüdür. Yenilenebilir canlı kaynaklar olarak tanımlanan su ürünlerinin devamının sağlanması, balıkçılık faaliyetlerinin bilimsel verilerin ışığı altında düzenlenmesi ile sağlanır. Ancak bu düzenlemeler ne kadar kusursuz olursa olsun eğer etkin bir şekilde denetlenemiyorsa hedeflerine ulaşması beklenemez (Çıra, Duruer ve İşeri, 1997). Canlı deniz kaynaklarının sürdürülebilir kullanımı kapsamında balıkçılık faaliyetlerinin denetimi; 1380 Sayılı

Su Ürünleri Kanunu,¹¹ Su Ürünleri Yönetmeliği, Ticari Amaçlı Su Ürünleri Avcılığının Düzenlenmesi Hakkında Tebliğ ile Amatör Amaçlı Su Ürünleri Avcılığının Düzenlenmesi Hakkında Tebliğ kapsamında yürütülmektedir.

SG Komutanlığı bağlılı unsurlar tarafından icra edilen su ürünleri avcılığı denetimlerinde balıkçı gemilerinde; gerekli belgelerin, ağ göz açıklığının, avlanma sahası ve zamanının, avcılık türüne göre değişen teknik koşulların, su ürünlerinin avlanabilir asgari boy/ağırlıklarının ve avlanması tamamen yasak olan türlerin kontrolü yapılmaktadır (SG İdari Faaliyet Raporu, 2022: 35).

Bu mevzuat kapsamında; su ürünleri avlanma izninin kontrolü, avlanma sahası ve derinliğinin kontrolü, avlanma zamanının kontrolü, ağ göz açıklığının kontrolü, minimum avlanma boyunun kontrolü, av aracına göre değişen teknik koşulların kontrolü yapılmaktadır. Ayrıca söz konusu denetlemelerde balıkçı gemileri 4922 sayılı Denizde Can ve Mal Emniyeti Hakkında Kanun,¹² 2893 Sayılı Bayrak Kanunu¹³ 2872 sayılı Çevre Kanunu,¹⁴ Gemi Adamları Yönetmeliği, 6762 Sayılı Türk Ticaret Kanununun Yayımlandığı¹⁵ denizle ilgili hükümleri kapsamında denetlenmektedir.

Canlı Deniz kaynaklarının sürdürülebilir kullanımının sağlanması amacıyla ilgili mevzuat kapsamında SG Komutanlığı unsurlarınca yapılan denetimlerde

¹¹ R. Gazete, Sayı : 13799,4 Nisan 1971.

¹² R. Gazete, Sayı : 6333, 14 Haziran 1946.

¹³ R. Gazete, Sayı : 18171, 24 Eylül 1983.

¹⁴ R. Gazete Sayı : 18132, , 11 Ağustos 1983.

¹⁵ Resmi Gazete, Sayı:9353,9 Temmuz 1956.

2018- 2022 yılları arasında gerçekleştirilen tespitler ve Uygulanan İdari Para Cezası miktarları Tablo 4 'de sunulmuştur (Sahil Güvenlik Komutanlığı, 2023a).

Tablo 4: Sahil Güvenlik Komutanlığı Unsurlarınca Yasadışı Su Ürünleri Avcılığı Kapsamında Gerçekleştirilen Tespitler ve Uygulanan İdari Para Cezası

Yıl	Tespit Edilen İhlal Sayısı	Uygulanan İdari Para Cezası
2018	4.568	12.434.762 TL
2019	6.398	20.777.091 TL
2020	3593	13.814.410 TL
2021	3516	17.296.953 TL
2022	4266	20.929.402 TL

Kaynak: Sahil Güvenlik Komutanlığı, 2023

Tüm denizlerde ve Van Gölü'nde su ürünleri avcılığının yapıldığı saha ve zamanın, su ürünleri avcılığında kullanılan av araç gereçlerinin haiz olması gereken özellikleri, avlanan su ürünlerinin avlanabilir asgari boy ve ağırlığı ile su ürünleri avcılığında gerekli olan belgelerin kontrolü yapılarak sorumlulara idari para cezası uygulanmakta, su ürünlerine el konulmakta, gerekli görüldüğünde de gemi dâhi istihsal vasıtalarına el konularak mülkiyetlerinin kamuya geçirilmesi sağlanmaktadır.

3.5. Deniz Kirliliği ile Mücadele

SG Komutanlığının yerine getirdiği görevler arasında deniz kirliliği ile mücadele de yer almaktadır. Deniz kirliliği ile mücadelede; görevli kıyı ve deniz unsurlarının tespitleri ile birlikte vatandaşın ve diğer gemi veya uçaklardan gelen ihbarlar da büyük öneme sahiptir. Gerçekleştirilen tespitler ve gelen ihbarlar değerlendirilerek yasal mevzuat çerçevesinde gerekli yasal işlemler yüzer unsurlar tarafından gerçekleştirilmektedir.

Deniz kirliliğinin bir diğer önemli sebebi olan kara kaynaklı kirliliklerle mücadelede SG Komutanlığı üzerine düşen görevi yerine getirmektedir. Hava unsurları ile yapılan tespitler video ve tutanaklarla kayıt altına alınır ve alına bu kayıtlar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüklerine gönderilerek yasal

işlem yapılması sağlanmaktadır. Son yıllarda yaşanan iklim değişiklikleri ile birlikte ortaya çıkan ve Marmara denizinde doğal yaşamı olumsuz yönde etkileyen müsilaj kirliliği ile mücadelede SG Komutanlığına bağlı unsurlar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yürütülen çalışmalara havadan ve denizden destek sağlamaktadır.

SG Komutanlığı'na gemi, deniz araçları, liman/marina/barınak vb. tesisler ile karadan kaynaklanan deniz kirliliğinin tespit ve kontrolüne yönelik denetim yetkisi 2872 sayılı Çevre Kanunu kapsamında yayımlanan 21 Haziran 2006 tarihli "Yetki Devri Genelgesi" kapsamında verilmiştir. 09 Eylül 2022 tarihli ve 2022/14 sayılı "Denizcilik Atıkları Uygulaması Hakkında Genelge" ile deniz kirliliği kontrolüne ilave olarak gemi atıklarına ilişkin bilgi ve belge kontrolü (atık transfer formu/mavi kart) yasa dışı bir husus tespit edildiğinde idari para cezası uygulanmaktadır (Sahil Güvenlik Komutanlığı, 2023b). SG Komutanlığı unsurlarınca; Deniz Kirliliğinin Önlenmesi kapsamında gerçekleştirilen işlemler ve uygulanan İdari Para Cezası Tablo 5'de gösterilmektedir.

Tablo 5: Sahil Güvenlik Komutanlığı Unsurlarınca Yasadışı Su Ürünleri Avcılığı Kapsamında Gerçekleştirilen Tespitler ve Uygulanan İdari Para Cezası

Yıl	Tespit Edilen Deniz Kirliliği Sayısı	Sevk Sayısı	İşlem Sayısı	Uygulanan İdari Para Cezası
2018	110	27	83	2.191.168 TL
2019	158	35	123	5.881.021 TL
2020	99	8	91	5.378.952 TL
2021	140	41	99	17.135.970 TL
2022	187	93	94	12.270.935 TL

Kaynak: Sahil Güvenlik Komutanlığı, 2023b

Deniz kirliliğine zamanında müdahalenin önemi, suça ilişkin iz ve delillerin toplanması, uygulanan idari müeyyidelerin muhataplarınca açılacak idari davalarla iptalinin önlenmesi açısından son derece önemlidir. Deniz kirliliğine ilişkin deliller hava ve deniz şartlarında çok çabuk kaybolabildiğinden tespitlerin en kısa sürede yapılması ve delillerin yok olmadan toplanması gerekmektedir. SG Komutanlığı deniz kirliliği tespit ve denetimlerindeki tüm süreçleri etkinlikle gerçekleştiren bir yapıya sahiptir. SG Komutanlığı kısaca "Acil Müdahale Kanunu" olarak adlandırılan "5312 sayılı Deniz Çevresinin Petrol ve Diğer Zararlı Maddelerle Kirlenmesinde Acil

Durumlarda Müdahale ve Zararların Tazmini Esaslarına Dair Kanunu"¹⁶ ile görev verilen üç kurumdan birisidir. Acil Müdahale Kanunu ile SG Komutanlığına acil müdahale gerektiren deniz kirliliği olaylarında asayiş ve kolluk görevleri verilmiştir (SG İdari Faaliyet Raporu, 2022: 32).

3.6. Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması

Ülkemizin en eski yerleşim ve ticaret yolları üzerinde olması sebebiyle dünyanın en eski batıklarına ev sahipliği yapmaktadır.

Bu eşsiz arkeolojik mirasın korunması ve devamlılığının sağlanması için bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma¹⁷ Kanunu bu Kanun kapsamında çıkarılan ilgili yönetmeliklerdir. Bu kanun ve yönetmelikler, kültürel varlıklarda yürütülecek çalışmaların kapsamını ve sınırlarını belirler. Kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu bölgelerde bilimsel amaçlı dalışlar izinler kapsamında yapılmakta olup sportif amaçlı dalışlar yasaklanmıştır.

SG Komutanlığı 2863 sayılı kanun kapsamında kültür ve tabiat varlıklarında gerekli denetimleri yaparak bu mirasın zarar görmesini ve yok olmasını önlemekte üzerine düşen görevi yerine getirmektedir.

4. DİĞER ÜLKELERİN SAHİL GÜVENLİK KOLLUK TEŞKİLATLARININ GÖREVLERİ VE YAPILARI

ASG Teşkilatının yapısı ve unsurları belirlenirken görev alanları, deniz yetki alanlarının boyutları ve faaliyetlerinin risk değerlendirmeleri göz önünde bulundurulmaktadır. SG Teşkilatları içerisinde öncelikle Arama Kurtarma (AK) görevi icra edebilecek çok maksatlı gemiler, kıyı emniyeti için karakol gemiler, römorkör, ani müdahale botları ve bu unsurları destekleyecek İHA filoları ile denizleri gözetleyecek komuta kontrol sistemleri bulunmaktadır.

SG yüzer ve hava unsurları caydırıcılık sağlamaya yönelik hafif silah sistemleri ile donatılmaktadır. Japonya, Kanada, Çin Halk Cumhuriyeti, ABD denizci ve gelişmiş ülkeler SG teşkilatlarında 6000 tona kadar tonajı olan hava harekâtını

¹⁶ R. Gazete ,Sayı:25752, 3 Mart 2005.

¹⁷ R. Gazete , Sayı:18113, 21 Temmuz 1983.

yapabilecek okyanus şartlarına dayanaklı SG gemilerine sahiptir (Goldstein, 2010: 4).

T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığı Arama Kurtarma ve Kolluk görevleri öncelikli olmak üzere kendisine verilecek her türlü görevi yapabilecek helikopter taşıyabilen ve ağır hava ve deniz şartlarına dayanıklı 4 adet 1700 ton ağırlığında SG Sınıfı Korvet unsurlarına sahiptir (Sahil Güvenlik Komutanlığı Stratejik Plan, 2022).

Denizlerdeki ekonomik kaynakların tespit edilmesi ve deniz yetki alanlarının güvenliğinin önem kazanması hususları SG tanımı ve SG yetki, görev ve sorumluluk alanlarının genişlemesine neden olmuştur. Bu nedenle SG görevlerini gerçekleştirecek sorumluluk sahibi yeni ve uzman personele, teknolojik gelişmişlik düzeyi yüksek cihaz ve sistemleri ile unsurlarına sahip bir teşkilatın kurulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Ülkemiz ile 47 ülkenin SG Teşkilatları; görev, statü, sorumluluk alanı, teşkilat şeması, kuvvet yapısı ve personel sayısı başlıkları altında incelenmiş ve aralarındaki farklılıklar, sahip oldukları imkân ve kabiliyetlerinin seviyesi değerlendirilmiştir (Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları, 2013: 17).

İncelenen Dünya SG Teşkilatlarının başlıca görevleri arasında; denizde arama kurtarma, kaçakçılıkla mücadele, düzensiz göçle mücadele, deniz emniyetinin sağlanması, deniz çevresinin korunması, deniz güvenliği ve uluslararası faaliyetler yer almaktadır.

Dünya genelinde 128 ülke SG teşkilatlarının genel hatları ile incelenmesi sonucu oluşturulan Tablo 6 incelendiğinde;

- a. Denizci ülkelerde müstakil SG teşkilatları bulunduğu,
- b. Asker, polis ve gümrük personelinden oluşan karma yapılı SG teşkilatlarının olduğu (Almanya örneği),
- c. Güney Amerika ülkelerinde deniz kuvvetleri komutanlıkları bağlı olan SG teşkilatlarının olduğu,
- d. Eski demir perde ülkelerinde SG teşkilatlarının sınır teşkilatları bünyesinde faaliyet gösterdiği,
- e. Afrika ülkelerinde deniz kuvvetleri komutanlıkları tarafından SG görevlerinin icra edildiği sonuçları tespit edilmiştir.

Bununla birlikte Çin'in ABD'nin denizlerdeki hâkimiyetine karşın yakın zamanda meydan okuyabilecek ve Güney Çin denizi sorunlarının çözümü konusunda söz ve hak sahibi olmasını sağlayacak askeri statüde güçlü bir SG teşkilatını bünyesinde oluşturmaya çalıştığı değerlendirilmektedir (Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları, 2013: 17).

T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığımızın; denizcilik kültürü ve denizcilik alanında gelişmiş küresel ve bölgesel güç olan gelişmiş ülkeler ile benzer müstakil SG Teşkilat yapılarına ve hiyerarşik yapı ile komuta altında üniforma kullanmasıyla benzer askeri/yarı askeri statüye sahip olduğu tespit edilmiştir.

Çelimli (2003) tarafından yapılan tez çalışmasında, SG Komutanlığı'nın kıyı uzunluğu (8484km) kriteri esas alınarak km. başına düşen görevli personel sayısını 0,3 kişi, 87 km. kıyı uzunluğu için 1 adet küçük yüzer platform ve büyük deniz platformumuz olmamasının zafiyet olduğu sonuçlarını ortaya koymuştur.

Günümüzde SG komutanlığı kuvvet yapısında 4 adet A/K SG Korveti,96 adet bot,87 adet küçük tip bot bulunmaktadır. Mevcut SG Kuvvet Yapısını esas alarak yaptığımız analizde; kıyı uzunluğu km. başına 1 personel,47 km. için 1 adet küçük yüzer platform ve 2121 km. kıyı uzunluğu için 1 adet SG KORVETİ sonuçları tespit edilmiştir. Bu göstergeler SG Komutanlığının 20 yıl içerisinde personel sayısının 3 kattan fazla, küçük platform sayısının 2 kat arttığını net ortaya koymaktadır. SG Komutanlığının 2003 yılından itibaren kuruluş ve personel bakımından müstakil bir yapıya kavuşması ve 25 Temmuz 2016 tarihinde silahlı bir genel kolluk kuvveti olarak İçişleri Bakanlığına bağlanmasının kurumsal gelişme ve büyümesinde etkili olduğu kabul edilmelidir.

Tablo 6: Dünya Geneline Ülkelerin Sahil Güvenlik Teşkilat Yapıları

128 Ülke	Müstakil Sahil Güvenlik Teşkilatı Olan Ülkeler	Sahil Güvenliği Sınır Teşkilatı Altında Yapılandırılan Ülkeler	Sahil Güvenlik Görevlerinin Deniz Kuvvetleri Unsurları Tarafından Yapıldığı Ülkeler	
			Sahil Güvenlik Teşkilatı Bulunmayan Ülkeler	Sahil Güvenlik Teşkilatı Deniz Kuvvetleri Yapısı İçinde Yer Alan Ülkeler
Sivil	Kanada ^{***} , İngiltere ^{***} , Yeni Zelanda (Bu Üç Ülkenin Sivil SG Teşkilatlarının Sadece A/K Görevleri Vardır. Kolluk Görevleri Deniz Kuvvetleri Unsurlarınca Yerine Getirilmektedir.) (3)		Angola, Bahamalar, Benin, Cezayir, Kamboçya, Kamerun, Kongo, Fas, El Salvador, Ekvator Ginesi, Fiji, Gabon, Gambia, Gana, Guatemala, Gine, İran [*] , İsrail, Ürdün, Kazakistan, Lübnan, Libya, Honduras, Laos, Malavi, Maldivler, Myanmar, Moritanya, Mozambik, Meksika ^{**} , Malta, K. Kore, Papua Yeni Gine, Paraguay, Portekiz, Senegal, Sri Lanka, Sudan, Suriye, Tunus, Tanzanya, Fildişi Sahilleri, G. Afrika ^{**}	Brezilya ^{***} , İngiltere ^{***} , Danimarka [*] , Norveç [*] , Venezüella, Kolombiya, Kuveyt [*] , Nijerya, Uruguay, Mısır
Askerî-yarı askerî (paramiliter)	Barbados, Burundi, Kosta Rika, İzlanda, Guyana, Dominik, Marşal Adaları, Vanuatu, Panama, Seyşeller, Sierra, Leone, Cape Verde, Trinidad Tobago, Togo, Jamaika, ABD ^{***} , Arjantin ^{**} , Avustralya ^{**} , Belçika [*] , Bahreyn, Bangladeş, Fransa ^{***} , Yunanistan [*] , Endonezya ^{***} , İrlanda, İsveç, İtalya ^{***} , Japonya ^{***} , Malezya [*] , Hollanda [*] , Pakistan, Çin ^{***} , Filipinler, Küba, Kenya, Güney Kore ^{***} , İspanya, Tayvan, Tayland, Türkiye ^{***} , KKTC, BAE [*] , Vietnam [*] , Yemen, Şili, Hindistan ^{***} , Peru	Azerbaycan, Estonya, Finlandiya, Gürcistan, Letonya, Litvanya, Polonya, Rusya Fed. ^{***} , Türkmenistan, Ukrayna, S. Arabistan ^{***}		
Polis	Komor Adaları, Kiribati, Mauritius, Solomon Adaları, Bermuda [*] , Hong Kong [*] , Almanya ^{***} , Singapur [*] , Brunei, GKRY [*] , Moritanya, Umman, Katar	Romanya, Bulgaristan		

Kaynak: Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları, 2013

* Dünya Deniz Ticaret Filosu kapsamında ilk 30 ülke.

** G-20 ülkeleri

*** Hem Dünya Deniz Ticaret Filosu kapsamında ilk 30 ülke, hem de G-20 ülkeleri arasında yer alan ülkeler.

**** İngiltere’de A/K görevleri yapan sivil S.G. teşkilatı yanında Deniz Kuvvetlerine bağlı olarak kolluk görevleri icra eden “Fisheries Protection Command” adında bir teşkilat bulunmaktadır.

5. SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞININ GELECEĞE BAKIŞI

Stratejik Yönetim bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir (Aktan, 2003).

Stratejik Yönetim yaklaşımının temel adımları Şekil 2’de gösterilmektedir (Stratejik Planlama Kılavuzu Sürüm 3.1,2021).

Şekil 2: Stratejik Yönetim Süreci

- Planın sahiplenilmesi - Planlama sürecinin organizasyonu - İhtiyaçların tespiti - Zaman planı - Hazırlık programı	STRATEJİK PLAN HAZIRLIK SÜRECİ	Planlama süreci
- Kurumsal tarihçe - Uygulanmakta olan stratejik planın değerlendirilmesi - Mevzuat analizi - Üst politika belgeleri analizi - Program- alt program analizi - Faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi - Paydaş analizi - Kuruluş iç analiz - PESTLE analizi - GZFT analizi	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
- Misyon - Vizyon - Temel değerler	GELECEĞE BAKIŞ	Nereye ulaşmak istiyoruz?
- Amaçlar - Hedefler - Performans göstergeleri - Stratejiler	STRATEJİ GELİŞTİRME	
- Program - Program amacı - Anahtar göstergeler - Alt programlar - Alt program hedefi - Performans göstergeleri - Faaliyetler - Maliyetlendirme - Bütçeleme	PERFORMANS PROGRAMI	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşırız?
- Stratejik plan izleme raporu - Stratejik plan değerlendirme tablosu - Faaliyet raporu - İç kontrol - İç denetim	İZLEME VE DEĞERLENDİRME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

Kaynak: Stratejik Planlama Kılavuzu, Sürüm 3.1,2021

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda ¹⁸ Stratejik Plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Kamu kuruluşlarına 5018 Sayılı Kanunla verilen görev çerçevesinde 22.04.2021 tarihli ve 31462 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanarak “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar, Performans Programları ve Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik (Ek-A)” yayınlanmıştır.

Stratejik planlama “bir organizasyonun ne olduğunu ne yaptığını ve bunu niçin yaptığını şekillendiren ve bu sürece rehberlik eden temel karar ve eylemleri üreten disiplinli bir çalışma” olarak tanımlanabilir (Bryson, 2004: 6). Stratejik planlamanın temel bileşenleri planlama öncesi yapılan analizler, organizasyona yön verecek misyon, vizyon ve temel değerler ile stratejik amaçlar, orta ve kısa vadeli hedefler, faaliyetler ve projelerdir (Kılıç ve Erkan, 2006).

Stratejik plan; geleceğe yönelik planlama süreci belirlenen uygulama süreçlerini eksiksiz işletilmeye çalışıldığı, kurum verimliliğini artırmayı hedefleyen, hedeflenen noktaya ulaşmak için kurumsal yapının analizi ve çevresinde yer alan diğer kurumların incelenmesi gerektiği bir plandır.

SG Komutanlığı tarafından ülkemiz güvenlik algısı yürürlükteki mevzuat değişiklikleri doğrultusunda kurumun görev ve sorumluluk alanıyla hukuki yapısında ortaya çıkan değişiklikler, stratejik plan revizyonuna neden olmuştur. SG Komutanlığının geleceğe yönelik stratejik amaç ve hedefleri Tablo 7’de verilmektedir.

Başlangıçta 2015-2019 Stratejik Planının durum analizi kapsamında; 15 Temmuz 2016 FETÖ/PYD terör örgütünün hain darbe girişimi sonrasında gerçekleştirilen izleme ve değerlendirme raporları çerçevesinde, geçerlilik ve güvenilirliğini kaybettiği tespit edilmiştir. Mevzuat analizi neticesinde SG Komutanlığının Genel Stratejisi; görevlerin etkin ve kesintisiz icrası, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı, vatandaşın hizmetlere kolay ulaşabilmesi hususları temelinde planlanmıştır.

SG Komutanlığının Teşkilat yapısı, insan kaynakları yetkinliği, kurum kültürü, fiziki kaynak, teknoloji ve bilişim altyapısı, mali kaynak konularında detaylı analizler

¹⁸ R. Gazete , Sayı : 25326 , 24 Aralık 2003.

yapılmıştır. Gerçekleştirilen revizyon neticesinde 6 adet stratejik amaç ve 23 adet stratejik hedef belirlenmiştir. Kurumun mevzuat değişiklikleri, yetmiş ve kaliteli personel ile dönemsel ve sürekli eğitim gereksinimi, dışa bağımlılığı azaltmak amacıyla Milli Sahil Güvenlik Gemisi inşası, denizlerimizin elektronik sistemler ile 7/24 izlenmesi, güvenlik hizmetlerinde yaygın ve etkin teknoloji kullanımı, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı ile Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı başta olmak üzere diğer devlet kurumlarıyla stratejik ve operasyonel iş birliği konularında proje ve çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Tablo 7: Stratejik Amaç ve Hedefler

A-1: Sahil Güvenlik Hizmetlerinin Kalitesini Artırmak	H.1.1: Vatandaşların Sahil Güvenlik Hizmetlerine Erişiminde Hız ve Kaliteyi Artırmak H.1.2: Kamu Kurumlarının Sahil Güvenlik Hizmetlerine Erişiminde Hız ve Kaliteyi Artırmak H.1.3: Deniz Çevresi ve Kaynaklarının Konulmasında Etkinliği Artırmak H.1.4: Türk Deniz Yetki Alanlarında Önleyici Kolluk Hizmeti ile Deniz Emniyet ve Deniz Güvenliğinin Sağlanmasında Etkinliği Artırmak
A-2: Suçla Mücadele Kapasitesini Artırmak	H.2.1: Teknolojik Altyapıyı Geliştirmek ve Etkin Bir Gözetleme Sistemi Kurmak H.2.2: Suçla Mücadele Bilimlerinin Çeşitliliği ve Niteliğini Geliştirmek H.2.3: Suçla Mücadelede İnsan Hakları Alanındaki Uygulamaları Geliştirmek H.2.4: Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadelede Etkinliği Artırmak
A-3: Millî ve Yerli Teknolojik imkânlardan Yararlanarak Görev Etkinliğini Artırmak	H.3.1 Görev ve Faaliyetlerde Bilgi Teknolojilerinden Yararlanmak H.3.2 Personel Eğitiminde Eğitim Teknolojilerini Kullanmak H.3.3 AR-GE Projesi Olarak Millî Sahil Güvenlik Gemisi Tasarımını Gerçekleştirmek
A-4: Kurumsal Kapasiteyi Geliştirmek	H.4.1: Nitelikli Personel Sayısı ve Eğitim Kapasitesini Artırmak H.4.2: Komutanlığın Lojistik Destek Hizmetlerini Geliştirmek H.4.3: Teşkilat Etkinliğini Artırmak Maksudıyla Mevzuat Analizi ve Teşkilat Değişikliği Yapmak H.4.4: Sahil Güvenlik Komutanlığının Görünürlüğü ve Tanıtımını Artırmak
A-5: Denizde Arama Kurtarma (SAR) Kapasitesini Artırmak	H.5.1: Arama Kurtarma Platformu ve Teçhizatlarının Kapasitelerini Artırmak H.5.2: SG Hava Komutanlığının Kapasitesini Geliştirmek H.5.3: Dalış Personeli Sayısı ve Teçhizat Kalitesini Artırmak H.5.4: Arama Kurtarma Görevlerine İlişkin Mevzuat ve Eğitim Çalışması Yapmak
A-6: Stratejik ve Operasyonel İş Birliği Ağını Geliştirmek	H.6.1: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı ile Karşılıklı İş Birliği ve Birlikte Çalışabilirliği Tesis Etmek H.6.2: Diğer Kamu Kurumlarıyla Operasyonel Seviyede İş Birliğini Artırmak H.6.3: Sivil Kurum ve Kuruluşlarla İlişkiler Tesis Etmek ve Geliştirmek H.6.4: Diğer Ülkelerdeki Müktebil Teşkilatlar ve Uluslararası Kuruluşlarla İş Birliğini Geliştirmek

Kaynak: Sahil Güvenlik Komutanlığı Stratejik Plan, 2022.

SG Komutanlığının hukuki statüsü, görev ve sorumluluk alanında gerçekleştirilen mevzuat değişiklikleri ve personelinin mesleki bilgi durumu/seviyesi göz önüne alınarak SWOT analizi yapılmıştır. SG Komutanlığının güçlü ve zayıf yönleriyle stratejik plan sürecine ilişkin fırsat ve tehditler, stratejik amaçlar ve hedeflerin tespitinde kullanılmıştır. GZFT (SWOT) analizi sonuçları Tablo 8’de verilmektedir.

Tablo 8: GZFT (SWOT) Analizi Sonuçları

GÜÇLÜ YÖNLER	• Kurum kültüründen kaynaklanan disiplin ve görev anlayışı • Müşterek ve Müstakil Arama Kurtarma Tatbikatı planlama-icra etme yeteneği • Ülke genelinde yaygın konuş • Deniz Arama ve Kurtarma Koordinasyon Merkezlerinin kurum bünyesinde işletilmesi • 7/24 görev yapabilme yeteneği • Denizcilik kültürünün varlığı ve yaşatılması • Genç ve dinamik personel yapısı • Kurumlar ve vatandaşlar nezdinde kurumsak saygınlığının yüksek olması • Uluslararası görevler icra edebilecek büyük tonajlı gemilerin, modern ve teknolojik platformların varlığı • Esnek personel temin politikası • Alanında profesyonel personelin sahip olduğu tecrübe ve bilgi birikimi • Müstakil bütçeye sahip olunması • Teknik destek birliklerinin varlığı
ZAYIF (GELİŞTİRİLMESİ GEREKEN) YÖNLER	• Yapılan risk analizlerinin görevlendirme ve faaliyetlerdeki etkisinin artırılması ihtiyacı • İç kontrol sisteminin geliştirilmesinin gerekmesi • İstihbarat ediniminde yaşanan sorunlar ve görevlere etkisi • Kaçakçılık ve organize suçlarla mücadelede etkinliğin artırılması ihtiyacı • Yayınlanan KHK’lar sonrası hukuki statüsü değişen Komutanlığımızın ihtiyaç duyduğu alt mevzuat çalışmalarının devam etmesi • Yüzer birlik personelinin idari iş yükünün fazla olması • Kara birlikleri ve karargâhlarda mevcudun kadroyu karşılama oranının düşük olması • Nitelikli personelin kurumdan ayrılma eğiliminde olması • Personelin lojman ihtiyacının yeterli düzeyde karşılanamaması • Modernizasyon projelerinin geniş katımlı bir proje ofisi kanalı ile yönetilememesi • Yaygın konuştan kaynaklı teknik ve lojistik destek (altyapı/işletme) sorunları • Görev yoğunluğu ve platform sayılarının artmasına karşın bütçenin reel olarak aynı oranda artmaması • Ağır denizde görev yapabilecek platform eksikliği • Önemli faaliyetler ve görevlerin kamuoyuna yeterince duyurulamaması • Kurumsal evrensel ağ örün sitesi içeriğinin yetersiz olması

Kaynak: Sahil Güvenlik Komutanlığı Stratejik Plan, 2022.

Türkiye Yüzyılı Vizyonu doğrultusunda, SG Komutanlığının öncelikle harekete geçerek ivedilikle gerçekleştirmesi gereken hedefleri arasında; SG karakollarının teşkili, personel temin ihtiyacı, deniz güvenlik timlerinin teşkil edilmesi, küçük tip bot sayılarının artırılması, keşif ve gözetleme maksatlı hava unsurları(İHA, İKU vb.) tedariki, deniz alanında terörle mücadele kapsamında yasal mevzuat ve terör önleme/müdahale birimleri oluşturulması ihtiyacı, kurumlar ile işbirliği koordinasyon tesisi yer almaktadır.

SG Komutanlığı 2019-2023 Stratejik Planı Doğrultusunda 2022 yılı Performans göstergelerinin tamamlanma oranları hesaplandığında %97,67 gerçekleşme oranına sahip olduğu tespit edilmiştir. Stratejik planın gerçekleşme oranı 2019 yılında %99, 2020 yılında %92, 2021 yılında %84,9 ve 2022 yılında %93,3 olarak hesaplanmıştır (Sahil Güvenlik İdare Faaliyet Raporu, 2022).

SONUÇ

Sahil güvenlik kavramının dünya denizleri ve deniz ticaret yollarına hâkim olan ülkelerde önem kazanması, farklı isimlerle SG Görevlerini icra eden kurum ve yapıların gelişme aşamaları tarihsel perspektifte birbirine çok benzemektedir. SG Komutanlığının geçmişi Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Bu dönemde; teşkilatın görev alanları, bünyesindeki unsurlar ve teşkilat yapıları, ulusal ve uluslararası alandaki gelişmelerin ortaya koyduğu ihtiyaçlar doğrultusunda belirlenmiştir. Cumhuriyet Döneminde kaçakçılık olaylarının engellenmesi ve deniz güvenliğini sağlamak amacıyla ihtiyaç duyulan mevzuat gereksinimi tamamlanmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte SG Teşkilatı görev yönünden Genelkurmay Başkanlığına bağlanmış ve yarı askeri bir hüviyet kazandığı tespit edilmiştir.

1982 yılında BMDHS yayınlanmasıyla birlikte kıyı devletlerinin deniz yetki alanlarının genişlemesi ve sorumluluklarının artması nedeniyle, SG Teşkilatları ülkemizde ve dünyada önem kazanmıştır. SG Komutanlığı'nın 1982 yılında 2692 Sayılı Kanun kapsamında kurulmasıyla birlikte günümüze kadar olan süreçte teşkilat yapısı; SG ana-ast komutanlıklar, SG Bölge komutanlıkları, SG grup ve karakol komutanlıkları kurulmasıyla, bünyesindeki unsurların cinsi ve sayısı; açık deniz A/K Gemileri ve hava unsurlarının tedarik edilmesiyle birlikte genişlemiştir. SG Komutanlığının amacı, Türk deniz yetki alanlarında ulusal ve uluslararası

hukuku etkin kılarak denizde can ve mal güvenliğini sağlayacak yeterli deniz ve hava gücü unsurlarına sahip olmaktır. SG Komutanlığının yüz ölçümü 377.714 km²'yi bulan ve 8.484 km kıyı uzunluğuna sahip sorumluluk sahasında görevlerini etkin ve kesintisiz yerine getirebilmesi ve vatandaşın sunulan hizmetlere kolaylıkla ulaşabilmesinin genişleyen teşkilat yapısıyla mümkün olabileceği tespit edilmiştir. SG bölge, grup ve karakol komutanlıklarının ana hedefi genişleyen sorumluluk sahasında görevini etkin ve kusursuz bir şekilde yerine getirmektir.

Türk Sahil Güvenlik Komutanlığının görev yapısı sürekli gelişmektedir ve sahip olduğu teknoloji düzeyi her geçen gün artmaktadır. SG Komutanlığı, bağlı bulunduğu kanun, yönetmelik ve kararnameler çerçevesinde yaptığı denetimlerle denizlerimizde yaşanması olası olayların ve tehlikelerin önüne geçmeyi hedeflemiştir. Bu kapsamda öncelikli görev kategorisinde asli görevi denizlerde güvenlik ve emniyeti sağlamak olan SG Komutanlığı bu süreçte yasadışı göç ile etkin ve başarılı bir şekilde mücadele etmiştir. SG Komutanlığının imkân ve kabiliyetlerinin giderek artması neticesinde ülkemizde felaket bölgeleri dahil olmak üzere, gerçekleştirdiği A/K faaliyetlerinde sağ olarak kurtarılan kazazede sayısında önemli bir başarı elde etmiştir. Kaçakçılıkla mücadele kapsamında ise ulusal ve uluslararası sularda icra ettiği uyuşturucu operasyonları ile Dünya SG Teşkilatlarına örnek olmuştur. SG Komutanlığı bağlısı deniz ve hava unsurları denizde meydana gelebilecek kirliliklerin önüne geçmek ve yaşanan kirlilik olaylarına anında müdahale ederek denizlerimizin çevresel dengesinin korunmasında önemli rol oynamaya devam edecektir. Ayrıca denizlerde bulunan kültürel varlıkların ve mirasların korunması konusunda üzerine düşen görevi yerine getirmektedir.

SG Komutanlığımızın denizcilik kültürü ve alanında gelişmiş küresel ve bölgesel güç olan ülkeler ile benzer şekilde müstakil bir SG Teşkilatına sahiptir. SG Komutanlığı, dünyadaki çoğu gelişmiş ülke SG Teşkilatı gibi hiyerarşik yapı ve komuta altında, üniforma kullanmasıyla askeri/yarı askeri statüde bulunmaktadır. SG Komutanlığının benzer coğrafyaya sahip, aynı tehditlerle mücadele eden İtalya ve komşu ülkeleriyle bizimkine benzer deniz yetki alanları sorunları bulunan Japonya gibi ülkelerle; kıyı uzunluğu başına personel sayısı, toplam personel sayısı ve kıyı uzunluğu (km) genişliğine düşen yüzer unsur sayısında çok farklılık bulunmamaktadır. 2003 yılından bugüne kıyı uzunluğu (km başına) düşen

personel sayısı 3 kat, büyük yüzer platform hiç yokken şu anda 4 kat artmıştır. İHA filosunun kurulması ile birlikte Ege Denizi 7/24 izlenmektedir.

SG Komutanlığı 2019-2023 Stratejik Planının 3 ayda bir yapılan 2022 yılı performans değerlendirmesi sonucu izlemesi yapılan 19 hedeften 12'si ve 55 performans göstergesinden 45'inde %100 tamamlanma oranına ulaşmıştır. Yüklenici kaynaklı gecikmeler nedeniyle 10 adet performans göstergesi tamamlanamamıştır.

SG Komutanlığı benimsediği misyonu, vizyonu ve temel değerleri çerçevesinde yüksek görev ve sorumluluk bilinciyle komşu SG Teşkilatlarıyla ikili ilişkiler ve koordinasyonu neticesinde sorumluluk sahasında karşılaşılabileceği tehlike ve riskleri en az seviyede tutmayı başarmıştır. Dünya SG teşkilatları içerisinde her yönüyle örnek bir teşkilat olmak hedefi doğrultusunda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerini kararlılıkla gerçekleştirdiği tespit edilmiştir.

KAYNAKÇA

- Aktan, C.C. (2003), Değişim Çağında Yönetim, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 67–125.
- Altunsoy, B. (2021). Reji Uygulamaları ve Tütün Kaçakçılığını Engellemeye Yönelik Bir Girişim: Kordon Bölükleri. *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(40), 547-602. <https://doi.org/10.21550/sosbilder.795093>.
- Birleşmiş Milletler (2012), Deniz Hukuku Sözleşmesi, New York,1982; Birleşmiş Milletler, UNCLOS at 30, New York. 1994.
- Bryson, John M. (2004). Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. 3.Ed. Jossey-Bass, CA.
- Çelimli, Z., (2003), Türk Deniz Arama Kurtarma Organizasyonu İçerisinde Yer Alan Kurumlar İle ABD Sahil Güvenlik Teşkilatının Karşılaştırılması, İTÜ, Fen Bilimleri Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Çıra Duruer ,E. ;İşeri, F. (1997). Ege Denizi’nde Su Ürünleri Avcılığının Denetimi Üzerine Bir İnceleme, Akdeniz Balıkçılık Kongresi, 9-11 Nisan 1997, İzmir.
- Demircioğlu, İ.H., Yiğit, Y., Özcan, A., Demircioğlu, E., Ünver, C., Karabacak G.S., (2020).“Geçmişten Günümüze Türkiye’de Sahil Güvenlik”, Pegem Akademi, 578-579.
- Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları, (2013). Haz., T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığı Deniz Basımevi Müdürlüğü, İstanbul, 17.
- Eryılmaz, Y., (1983). Yeni Kurulan Sahil Güvenlik Komutanlığımız, *Silahlı Kuvvetler Dergisi*, Sayı: 285, Ankara.
- Goldstein, L.J., (2010). Five Dragons Stirring Up the Sea, U.S. Naval War College China Maritime Studies Institute, Newport, Rhode Island.
- Gürdeniz, C. (2022), Kültür Ve Görgüsüyle Denizcilik, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 199.
- Gray, C.S., (2001). The Coast Guard and Navy, Naval War College Review, Vol:54, No:3, Article 9.

Kılıç, M. ve Erkan, V. (2006). Stratejik Planlama ve Dengeli Performans Yönetimi Yaklaşımları Bir Arada Olabilir Mi?. *Gazi Üniversitesi Ticaret Ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi*(2), s.77-93.

Kütükoğlu, Mübahat, "Gümrük", İslam Ansiklopedisi, TDV, C.XIV, İstanbul, 1996, s.264.

Morris, L.J., (2017). Blunt Defenders of Sovereignty-The Rise of Coast Guards in East and Southeast Asia, *Naval War College Review*, Vol.70, No:2, Article 5.

Sahil Güvenlik Komutanlığı (2022). 40. Yılında Sahil Güvenlik Komutanlığı. Ankara.

Sahil Güvenlik Komutanlığı (Mayıs 2013). Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları, İstanbul Deniz Basımevi Müdürlüğü.

T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığı, 40. Yılında Sahil Güvenlik Komutanlığı, 2022, S. 20.

T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığı, 40. Yılında Sahil Güvenlik Komutanlığı, 2022, S. 144.

T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığı, Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları, Deniz Basımevi, Mayıs 2013, S. 12.

T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığı, Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları, Deniz Basımevi, Mayıs 2013, S. 25.

Türk Arama ve Kurtarma Yönetmeliği, 2001.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu Sürüm 3.1, 2021.

T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığı İdari Raporu 2022.

T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığı Performans Analizi 2022.

T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığı Stratejik Plan 2022.

T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığı, (2023b), <https://sg.gov.tr/kurumlar/sg.gov.tr/komutanlik/yayinlar/Sahil-Guvenlik-Komutanligi-2022-Yili-Harekat-Faaliyetleri-Raporu.pdf>

T.C. Sahil Güvenlik Komutanlığı, (2023c), <https://www.sg.gov.tr/deniz-cevresinin-korunmasi>, Erişim Tarihi 29 Kasım 2023.

<https://www.sg.gov.tr/yasa-disi-su-urunleri-avciligi>, Erişim Tarihi 29 Kasım 2023.

<https://www.sg.gov.tr/gorevler>. Erişim Tarihi 29 Kasım 2023.

<https://www.goc.gov.tr/turkiyenin-uzensiz-gocle-mucadelesi>. Erişim Tarihi 29 Kasım 2023.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.6815.pdf>

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160727M2..htm>

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=7269&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>

https://www.mfa.gov.tr/turkiye_de-duzensiz-goc.tr.mfa. Erişim Tarihi 29 Kasım 2023.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.4922.pdf>.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/5.3.6762.pdf>.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2893&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2863.pdf>.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2872&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>

<https://www.sg.gov.tr/kurumlar/sg.gov.tr/komutanlik/yayinlar/2021ekim.pdf>.



Derleme Makalesi / Review Article

MESLEK OLGUSU BAĞLAMINDA BİR EĞİTİM KURUMU MODELİ: JANDARMA VE SAHİL GÜVENLİK AKADEMİSİErdem ÖZGÜR¹**ÖZ**

Bu çalışmada iş ve meslek ayırımına jandarma mesleği üzerinden yaklaşılarak, meslek olgusunun özellikleri vurgulanmaktadır. Devamında ise jandarma mesleğine yönelik temel eğitim sistemi incelenmekte ve bu sistemin ana aktörü olan Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu kapsamda, Jandarma eğitim mimarisinde subay eğitimi ve bu eğitimin üç ana ayağını oluşturan akademik eğitim, kolluk uygulamaları eğitimi ve subay nosyon kazandırma eğitimi programları detaylı şekilde analiz edilmektedir. Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi eğitimlerinde subay eğitimi ve özelinde akademik alandaki “Güvenlik Yönetimi Lisans Programı”nın seçilmesinin nedeni, subay eğitiminin en kapsamlı ve diğer statülerin eğitimlerini de şekillendirme özelliğidir. Çalışmada öncelikle meslek olgusu üzerinde durulmakta, devamında ise bu olgunun jandarma mesleğinde nasıl somutlaştığı ortaya konulmaktadır. Müteakiben jandarma mesleğine yönelik eğitimler tarihsel ve olgusal temelde ele alınmakta ve Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi subay eğitim mimarisi irdelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Meslek, İş, Jandarma, Eğitim, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi.

¹ Doç. Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Jandarma Albay, eozgur76@hotmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1403-4442>

A TRAINING INSTITUTION MODEL IN THE CONTEXT OF THE VOCATIONAL PHENOMENON: THE GENDARMERIE AND COAST GUARD ACADEMY

ABSTRACT

In this study, the distinction between job and vocation is approached through the Gendarmerie vocation, and the characteristics of the vocation are emphasized. In the following, the basic education system for the Gendarmerie vocation is examined and focused on the Gendarmerie and Coast Guard Academy, which is the main actor of this system. In this context, officer training in the Gendarmerie training design and the three main pillars of this training, which are academic training, law enforcement training and officer notion training programs, are analyzed in detail. The reason why officer training and specifically the Security Management Undergraduate Program in the academic field was chosen in the Gendarmerie and Coast Guard Academy training is that officer training is the most comprehensive and shapes the training of other statuses. The study first focuses on the phenomenon of vocation and then reveals how this phenomenon is embodied in the Gendarmerie vocation. Subsequently, training for the Gendarmerie vocation is discussed on a historical and empirical basis and the Gendarmerie and Coast Guard Academy officer training design is examined.

Keywords: Vocation, Job, Gendarmerie, Training, Gendarmerie and Coast Guard Academy.

GİRİŞ

Meslek olgusu, toplumsal düzen içerisinde ihtiyaçlar doğrultusunda iş bölümü ve uzmanlaşmanın bir gereği olarak ortaya çıkmış ve her dönemin kendine has toplumsal sistemi ve kuralı olagelmıştır (Köksalan ve Celkan, 2018: 1222). Bu olgu aynı zamanda Antik Yunan felsefesinden başlayarak bir sosyal sınıf göstergesi şeklinde de kullanılmıştır (Kemerlioğlu, 1996: 59). Örneğin Platon'un devlet anlayışında yöneticiler, koruyucular ve üreticiler aynı zamanda birer sınıftır ve devleti oluşturan her sınıfın belirli görevleri vardır. Koruyucular kendi yurttaşlarına yumuşak, düşmana karşı acımasızdır ve doğaları gereği, filozof, çevik ve güçlü olmalıdırlar (Platon, 1995: 67). Günümüzde ise meslekler sınıfsal bir ayırımdan büyük ölçüde sıyrılrsa da toplumsal gereklilikler altında farklı bir boyuta evrilebilmekte ve sürekliliğini bu şekilde devam ettirebilmektedir.

Platon'da "koruyucular" olarak ifade edilen güvenlik alanı da birçok mesleği içerisinde barındırmakta ve varlığını her geçen gün daha da hissettirmektedir. Özellikle güvenlik gereksinimleri içerisinde yaşam mücadelesi veren toplumlarda, her geçen süre birçok yeni güvenlik ihtiyacı eklenmekte ve jandarma, polis ve asker gibi temel meslekler farklı uzmanlık ihtiyaçlarıyla genişlemekte, farklılaşmakta ya da birbirine yaklaşmaktadır. Bu durum ise söz konusu mesleklerin insan kaynağının yetiştirilmesi ve sürekli hazır halde tutulması, aynı zamanda mesleğin devamlılığı için gereken kimlik, kültür ve mesleki sosyalizasyonun sağlanması sürecini kapsamlı bir hale getirmektedir.

Bu çalışmada meslek olgusuna jandarma üzerinden yaklaşılmakta ve özellikle jandarma mesleğine giriş ve meslek için gereken eğitim süreçleri üzerine odaklanılmaktadır. Çalışmanın temel hipotezi jandarma mesleğinin profesyonelleşme, kurumsallık ve sorumluluk gerektiren bir özelliğinin olduğu; sadece bir iş olmaktan ziyade mensuplarının kimliklerine kadar işleyen bir yaşam tarzına ihtiyaç duyduğu ve mesleğe girişte verilen temel eğitimin bu süreçte kilit bir konumda yer aldığıdır. Bu bağlamda, jandarma mesleğinin kodlarının aktarımındaki ana aktörlerden biri olan Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi (JSGA) ise çalışmanın ana inceleme nesnesidir.

Çalışma içerisinde, belirlenen hipotez doğrultusunda öncelikle meslek olgusu ve jandarma mesleğinin bu olgu bağlamında durumu ve özelliği üzerinde kavramsal bir değerlendirme yapılmaktadır. Devamında ise jandarma mesleğine yönelik temel eğitim sistemi kısa bir tarihsel süreç analizi yapılarak açıklanmakta ve okullaşma süreçleri gözden geçirilmektedir.

Jandarma mesleğine yönelik eğitimlerin odağında subay ve astsubaylar yer almaktadır. Bu iki statüden biri olan astsubaylara yönelik eğitimler subay eğitimleri üzerinden şekillenmekte ve bu statü için belirli noktalarda yönetici yetkinliklerinden uygulayıcı yetkinliklerine geçiş görülmektedir. Ayrıca, astsubaylıktan subaylığa geçiş sisteminin varlığı da, astsubay eğitiminin subay eğitimi üzerinden şekillendirilmesini elzem hale getirmektedir. Bu nedenle çalışma içerisinde her iki statüye yönelik değerlendirmeler yapılmak istense de çalışmanın kapsamı ve sınırlılıkları nedeniyle JSGA'nın eğitim sistemi, tasarımı ve metodolojisinde subay eğitimlerine odaklanılmaktadır. Bu tercihte bir diğer gerekçe ise jandarmada subay statüsünün sistemin en önemli bileşeni olması, bir bakıma kurumun kolektif aklı ve değiştirici gücünü temsil etmesidir (Caforio, 2017: 255).

Eğitim, bireyde kalıcı davranış değiştirme süreci olarak ifade edilebilecek bir faaliyettir (Şişman, 2018: 7). Geldiğimiz noktada temel eğitimden başlayan süreç, bu saikle yaşam boyu öğrenme felsefesiyle bitmeyen bir hal almaya başlamıştır. Eğitimle davranış değişikliği sağlama amacı, mesleklere yönelik yürütülen faaliyetlerde daha önemli bir konumdadır. Çünkü mesleğe yönelik eğitimler diğer genel eğitimlere nazaran farklı misyonlar yüklenmektedir. Söz konusu eğitimlerin başında ne maksatla gelinirse gelsin, o mesleğe kültürel ve mesleki kimliğiyle uyumlu mensuplar yetiştirebilmek ana gayedir. Konuyu sıkça kullanılan ifadelerle açıklarsak; eğitimler sonrasında *“Meslek ve daha ilerisi yaşam tarzı olarak jandarma olmayı seçtim.”* demek, ya da *“jandarmada işe girdim”* ifadesini kullanmak mesleki eğitimin tasarımıyla iki ana ucu oluşturmaktadır ve beklenen ilk cümlelerin söylenebilmesidir.

1. MESLEK OLGUSUNA YÖNELİK KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE JANDARMA MESLEĞİ

Meslek kavramının etimolojik kökeni Arapçadan gelmektedir. “*Sulûk*” kelimesinden türeyen bu kavram “*yol, gidiş, usul, tarz, tertip*” gibi anlamlara karşılık kullanılmaktadır (Türk İslam Ansiklopedisi, 2023). Bu kavram Türk Dil Kurumu (TDK) tarafından belirli bir temel eğitim sonucu kazanılan, sistematik bilgi ve yetkinliklere dayalı, mal ve hizmet üretme karşılığında bir para kazanmak için yapılan, kuralları belirlenmiş iş olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2023). Oxford sözlüğünde ise meslek kavramı için kullanılan “*profession*” kelimesi özel bir eğitim veya yetenek gerektiren, özellikle yüksek seviyede öğrenim ihtiyacı bulunan iş olarak geçmektedir (Oxford Learners Dictionaries, 2023). Kavramın kökeninden de anlaşıldığı üzere meslek ile profesyonellik arasında yüksek bir ilişki bulunmaktadır. Bir diğer eş anlamlı kelime olan “*vocation*” ise, belirli alanlarda insanların kendilerine bir yaşam tarzı olarak gördüğü iş olarak geçmektedir (Oxford Learners Dictionaries, 2023). Her iki kavrama yönelik açıklamalarda birçok benzer husus olsa da özellikle “*meslek yüksekokulları*” için kullanılan “*vocational school*” kavramı üzerinden mesleği “*vocational*” kelimesinin daha iyi açıkladığı düşünülmektedir.

Çalışmanın özü itibarıyla “iş” ve “meslek” kavramları üzerinde karşılıklı bir değerlendirme yapmak gerekmektedir. İş kavramı en genel anlamıyla geçim sağlamak amacıyla herhangi bir alanda yapılan devamlılığı konusunda bir gereklilik aranmayan, zorunlu bir eğitim gerektirmeyebilen çalışma olarak ifade edilmektedir. Örneğin bir fabrikada işçi olarak, bir restoranda temizlik görevlisi olarak çalışmak iş kapsamında açıklanmaktadır. Bu bağlamda iş kavramı meslek kavramından gerek kapsayıcılık gerekse süreklilik açısından farklılaşmaktadır. İlk olarak yetkinliğe ilişkin bu alana yönelik temel eğitim zorunluluğu ile o mesleğin gerek işleyişine dayanak olan ilke ve kurallara sahip olma üzerinden “meslek” kavramı “iş” kavramını genişletmektedir. Açıklamayı en bilinen meslekler üzerinden somutlaştıracak olursak, tıp eğitiminin doktorluk mesleği için zorunluluğu, hukuk eğitiminin hâkim ve savcı olabilmek için temel şart olması örnek olarak gösterilebilir. Çalışmanın odak noktası açısından bakıldığında ise jandarmanın bu

bağlamda zorunlu ve özel bir temel eğitim gerektirmesi onun meslek kavramıyla açıklanması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Aslında meslek olgusuna sadece temel eğitim üzerinden yaklaşmak, kavramı basitleştirme endişesini de beraberinde getirmektedir. Nitekim Cafoiro (2017: 255), herhangi bir uzmanlığın meslek olarak algılanabilmesi için teorik bir bilgi birikimine sahip olması, etik ilke, ahlaki kural ile kültürel kodlarını toplum içinde geliştirmiş olması ve mensuplarının o uzmanlığa yönelik aidiyet beslenmesi gerektiğini savunmaktadır. Huntington (1957: 10-11)'a göre ise meslek kavramı, alanında uzmanlaşma/profesyonelleşme ile bunu yaptığı göreve aktarabilmeyi anlatmaktadır ve mesleği işten ayıran en önemli özellikler uzmanlık, sorumluluk ve kurumsallıktır. Bu kapsamda kolluğun uzmanlık alanı elindeki zor kullanma gücünü kullanabilme yetisi; sorumluluğu bunu yasal sınırlar içerisinde ve kamu yararı gözeterek, kamu düzeni ve güvenliği için yapması; kurumsallığı ise içinde bulunulan teşkilata uyumu, disiplini, hiyerarşiye bağlılığı ve mesleğini yaşam tarzı ile özdeşleştirmesidir. Janowitz de (1971) jandarma mesleğini tanımlarken, özellikle zor kullanımına hazır olma durumu üzerinden yaklaşmakta ve profesyonelleşmenin jandarma mesleği için önemi üzerinde durmaktadır. Subaylık için uzmanlık ise zor kullanma gücünün yönetilmesi becerisidir ve uzmanlık seviyesi rütbe hiyerarşisi ile sağlanmaktadır.

Meslekte profesyonellik ve uzmanlık olarak tarif edilen özellik; o mesleğin gerektirdiği bilgi ve beceri setine sahip olma, aynı zamanda bu yetkinlikleri etik ilke ve ahlaki normlar çerçevesinde, belirlenmiş standartlarda icraya dökebilmedir. Kolluk mesleği modernleşme ile birlikte profesyonellik ve uzmanlık gerektiren ayrı bir alan olarak kabul görmektedir (Lundman, 1980: 17; Bayley, 1985). Jandarma açısından ise dünyada ve ülkemizde profesyonelleşmenin başladığı dönem benzer tarihlere denk gelmektedir (Ergut, 2004: 106). Ülkemizde 2016 yılı öncesinde silahlı kuvvetler bünyesinde kendi özgünlüğünü her geçen gün artırarak koruyan jandarma mesleği, 2016 yılı sonrasında bu alanda bir dönüm noktası geçirmiştir. Profesyonelleşme açısından bu dönüşümün altında yatan önemli gerekçelerin başında, güvenlik alanında yaşanan değişimin jandarma mesleğine biçtiği yeni roller gelmektedir (Özgür, 2019: 84). Nitekim Reed ve Segal (2000: 59), askerlik mesleğine biçilen birçok rolün jandarma modeli altında sosyal

ve siyasi sonuçları da dikkate alınarak evirildiğini savunmakta ve bir bakıma bu genişlemeyi açıklamaya çalışmaktadır.

Jandarma mesleğinin gereklilikleri ve personelin bu mesleğe hazırlanmasındaki profesyonellik anlayışına, Larson (1977) tarafından ortaya konan “*radikal profesyonellik*” ve “*pragmatik profesyonellik*” yaklaşımı açıklayıcı bir bakış ortaya koymaktadır. Radikal profesyonellik olarak tarif edilen yaklaşım kurumsal ve bireysel birlikteliğin en üst seviyede gerçekleşmesini hedeflemekte, pragmatik profesyonellik ise daha ziyade profesyonel bir iş algısı ile konuya yaklaşmaktadır (Caforrio ve Nuciari, 1994). Larson’un (1977) radikal profesyonellik yaklaşımıyla subaylık mesleğinde yetkinliklere odaklanması, sorumluluk bilinci, görev anlayışı ile mesleki değerlere önem verilmesi ve bunlara uyumun hedef olarak seçilmesi gerekmektedir; pragmatik profesyonellikte ise maaş, meslek güvenliği ya da genel çalışma koşulları gibi yardımcı faktörler önemli hale gelmektedir. Son dönemlerde yönün radikal profesyonelliğe doğru kaydığı konusunda bir kanı olmakla birlikte, bu iki kutbun birbirini dışlayan değil içi içe geçen bir tarzda olması gerektiği de savunulmaktadır. Ancak, özellikle değer oryantasyonundaki değişimin jandarma mesleğini icra eden personelin tercihlerinin kamu yararı bağlamından kariyer ve iş güvenliği ile getirilere doğru kaymasına sebebiyet verme tehlikesi, bu birliktelikteki ibrenin radikal profesyonellik tarafında tutulmasını gerekli kılmaktadır (Nuciari, 2017: 71).

Jandarma mesleğinin önemli bir diğer hususu, profesyonelliğin seviyesini belirleyen hiyerarşidir. Weber’in kavramsallaştırdığı bürokrasi ve hiyerarşik örgüt yapıları meslekler için önemlidir. Özellikle normal zamanlarda jandarma tıpkı polis ve askeri organizasyonlar gibi usuller üzerinde yürüyen bir kurumdur ve kurum kültürü açısından hiyerarşi önemli bir sacayağıdır. Van Doom (1969: 23) bu meslekleri hiyerarşi ve otorite ile birlikte ele almakta; kurum profesyonellerinin toplumun temel değerlerini korumaya yönelik belirli etik kodlar içerisinde hareket etmeleri, hiyerarşiye ve bir bakıma mutlak itaate önem vermeleri gerektiğini savunmaktadır. Hiyerarşi özellikle mutlak itaat kavramının ve emir komuta ilişkisinin olmazsa olmaz gerekliliği olduğu kadar, zor kullanma gücünün kontrolü açısından da elzemdir. Nitekim Altundaş (2023) Faure (2008)’den alıntı yaparak, bu özelliğin jandarma mesleğinin temelinde olduğunu belirtmekte ve hiyerarşinin

jandarmanın ani ve geniş çaplı toplumsal olaylarda her zaman göreve hazırlıklı olmasını sağladığını savunmaktadır.

Son olarak jandarma mesleğinin önemli bir diğer gerekliliği disiplin anlayışıdır. Bu olgu jandarma mesleğinin ve kültürünün bir bakıma yatay keseni konumundadır. Disiplinin özellikle mesleğin başından itibaren bir tutum şekline dönüşmesi gerekmektedir. Aynı zamanda organizasyon için kabul sınırlarını da belirleyen bu anlayış, bir nevi davranışsal kontrol mekanizmasıdır ve organizasyonun kimliğini de temsil etme niteliğine haizdir (Arvey ve Jones, 1985: 370).

Jandarma mesleğine açıklanan üç özellik dışında görev alanları açısından da yaklaşmak gerekmektedir. Diğer kolluk birimlerinden farklı olarak jandarmanın dağınık örgütlenmesi, toplumsal yaşamın olmadığı yerlerde uzun sürelerle görev yapabilme gerekliliği, terörle mücadelede kolluk becerisine ilave olarak aynı zamanda çatışma ve harekât becerisi ihtiyacı ve tüm bunların sabır, cesaret ve dayanıklılık gerektirmesi jandarmayı diğer kolluk birimlerinden farklılaştırmaktadır. Yine jandarma mesleğini sadece ülke içindeki kamu düzeni ve güvenliğini sağlama ekseninde sınırlı bir çerçevede görmemek gerekmektedir. Aksi takdirde bugün için jandarmayı açıklamakta yetersiz kalınacaktır. Çalışmanın sınırlılıkları içerisinde kısaca değinilecek olursa, Red ve Segal (2000)'in de belirttiği üzere barışın muhafazası ve insani yardım gibi uluslararası güvenlik sorunlarına bağlı operasyonlarda jandarma yetkinlikleri gerekmede ve salt askeri doktrin üzerinden görev icrası bu bağlamda yeterli görülmemektedir. Bu tür görevlere yönelik olarak operasyonel ve çatışma yetkinliğinin yanı sıra mutlak minimal kuvvet kullanma ve tarafsızlık gibi prensiplerin dayandığı jandarma etiği gerekli ve hatta zorunludur.

Bu noktada Goffman (1961) tarafından ortaya konan “*tam kurum teorisi*” jandarma mesleğine açıklayıcı bir perspektif çizmektedir. Görevin özelliği nedeniyle yaşam iş dengesinin sınırlarının konulamadığı, mesleğin aynı zamanda bir yaşam tarzı olarak görüldüğü, yaşamın birçok noktasının mesleğe göre düzenlendiği, mesleğe giristen itibaren sosyal durumunun meslekle özdeşleştiği durum “*tam kurum*” olarak adlandırılmaktadır. Mesleğin başlangıcındaki eğitim safhasında hangi sosyal çevreden ve statüden gelinirse gelsin, gelinen kültür ve

kimlikten sıyrılarak mesleğin kodları verilmeye başlanmakta, jandarma mesleği örneğinde disiplin ve mutlak itaat ile özdeşleşen mesleki sosyalizasyon sürecinde gereken kültürel kodlar yüklenmekte ve yaşamı ile özdeşleştirmesinin sağlanması beklenmektedir. Dolayısıyla jandarma mesleğinde açıklanan özellikleri kazanmak; temel eğitimle başlamakta ve devam eden eğitim süreçleriyle pekiştirilmektedir. Bu noktada söz konusu kazanımlara nasıl ulaşıldığına bakmak için eğitim alanına değinmek gerekmektedir.

2. JANDARMA MESLEĞİNE YÖNELİK EĞİTİM KAZANIMLARI

Eğitimin bireyde davranış değişikliği yapma hedefi için günümüzde birçok farklı yöntem ve model uygulanmaktadır. Temel eğitimlerin yanı sıra yaşam boyu eğitim bakışıyla icra edilen kurslar, görev başı eğitimler, stajlar, uygulamalı ve duruma dayalı eğitimler süreç içerisinde önemli yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yönüyle yöntemleri çeşitlendirmek mümkündür. Ancak, cevaplanması gereken ana sorulardan ilki *“Bir mesleğe yönelik temel eğitim faaliyetlerinden başlanarak tasarlanan modellerin altyapısını hangi parametreler oluşturmaktadır?”*. Diğer bir soru ise *“İcra edilen eğitimlerin meslek mensuplarına akademik ve teknik beceriler dışında başka hangi kazanımlar sağlaması gerekir?”*. Soruları çeşitlendirmek ve alanı açmak mümkündür. Özünde ise kime ve ne maksatla eğitim verileceğinin belirlenmesi yatmaktadır.

Jandarma mesleğine yönelik temel eğitim sistemi tasarlanırken, ana miğfer statüler olmalıdır. Bu noktada en kapsamlı ve aslında diğer statülerin eğitimlerini de şekillendiren statü subaylıktır. Subay, jandarma için ana yönetici kademesini oluşturmaktadır. Alan yazımında çokça dile getirildiği gibi subaylık meşru güç kullanma yetisi açısından ve en önemlisi bu gücün yönetiminde uzmanlık, profesyonellik ve mesleki aidiyet gerektiren bir statüdür. Astsubaylıkta ise yönetici yetisi önemli olmakla birlikte, asıl olan husus uygulayıcı konumda bulunmaları, teknik ve uzmanlık bilgisi gereksinimine ihtiyaç duymalarıdır. Aslında subaylık için de her geçen süreç uzmanlaşmaya doğru kayan bir algının oluştuğunu söylemek mümkündür. Çünkü kolluğun profesyonelleşmesi beklentisi ve özellikle güvenlik alanlarının teknik ve uzmanlık bilgisi ihtiyaçları, genel meslek bilgisi ile uzmanlık arasındaki çizgiyi giderek silikleştirebilmekte, bir diğer deyişle belirli bir konuda uzmanlık bilgisine sahip olma ve mesleki yaşantıyı bu uzmanlığın üzerine inşa

etme gibi taleplere neden olabilmektedir. Ancak, gözden kaçırılmaması gereken husus subayın “öz yeteneğinin” yönetici, lider ve komutan olduğudur. Uzmanlığın meslek yaşantısının tamamına yayılması ara insan gücü kademesindeki astsubaylık için esas olarak kabul edilebilir olsa da yönetici kademesinde olan subaylarda topyekûn bir uzmanlaşma önemli sorunları beraberinde getirmektedir (Özgür, 2019: 195).

Günümüz güvenlik gereksinmelerinin çeşitlendiği bir ortamda, jandarma insan gücünün yaklaşık %5-6’lık bir kesimine tekabül eden subaylardan tüm uzmanlık gereksinmelerini istemek, bir bakıma üst düzey bürokratlardan emrindeki tüm uzmanlıkların bilgisine sahip olmasını beklemekle aynı şeyi ifade etmektedir. Bu nedenle subaydan yönetimde uzmanlaşma beklenmelidir. Yönetimde uzmanlaşmak meslek içerisinde farklı tipteki görevlere uyum sağlamayı da kolaylaştırmaktadır. Bunu sağlamak ise mesleğin başında jandarmaya özgü kültür, kimlik ve değerleri tam olarak alan yönetici, lider ve komutan adayı subay yetiştirmekle mümkün olabilmektedir.

Profesyonellik, hiyerarşi, disiplin ve mutlak itaat gibi konular üzerinden inşa edilecek bir eğitim modeli aynı zamanda mükemmellik arayışını genel olarak hedeflemektedir. Bu nedenle giriş için ilave ve zorlayıcı şartlar getirilmekte ve bunlara ulaşma için gayret sarf edilmesini istemektedir. Bir diğer ifadeyle ona sahip olmaya değerlidir (Heffron,1989: 217). Giriş için belirlenen kriter seviyelerinin yüksek olması mükemmellik için ilk şarttır. Bunda maksat adaylarda seçkin bir mesleğin üyesi olmaya hazır bulunurluğu artırmak ve bu mesleğe girişi daha değerli hale getirmeyi sağlamaktır (Winslow 1999).

Jandarma mesleğine yönelik eğitimlerin bir diğer özelliği de kişilerin yeni gireceği sosyal rollerine ve statülerine geçişi kolaylaştırıcı bir ortamın hazırlanmasıdır (Soeters, 2017: 250). Bu noktada özellikle ilk girişte yapılan intibak eğitimi, adaylar arasındaki farklılığı ortadan kaldırarak onları önceki sosyal statü ve rollerinden sıyırmakta ve yeni durumun inşasına temel zemin hazırlamaktadır. Bir bakıma şok etkisi yaratan bu durum, pek tabi ki eğitim süreci içerisinde davranış kodları kazanmalarına kolaylaştırıcı bir ortam sağlamaktadır. Özellikle disiplinin tesisinde hem kurallara uyma, amaç ve hedefleri benimseme ve ona göre hareket etme gibi işlevsel yönü, hem de selamlama, kılık kıyafete özen gösterme, yürüyüş

düzeni gibi törensel yönü bu safhada en yoğun şekilde verilmektedir. Bu nedenle tüm faaliyetler zaman programlıdır ve disiplinin temelindeki zamana riayet burada aşılanaştır (Franke, 2000; 177).

Subaylık gibi mesleklere hazırlayıcı eğitim veren kurumların temelde iki hedefi bulunmaktadır. Birincisi mesleki faaliyetlerin yürütülmesinde bireyi gerekli uzmanlıkla donatmak, diğeri ise ilk sosyalizasyonu gerçek ve tam bir mesleki sosyalizasyona döndürmektir. Bu bağlamda birçok ülke örneğinde de görüldüğü üzere subay yetiştirme süreçlerine sadece akademik bilgi veya teknik yeterliliğin kazandırılması olarak bakılmamakta, subay anlayışı, ya da diğeri bir ifadeyle nosyon kazandırma süreci olarak da yaklaşılmaktadır. İşte klasik dersane ve eğitim alanı üzerinde icra edilen eğitimlerden ayrılan, aynı zamanda okul yaşamını da içerisine alan subay nosyon kazandırma eğitimi mesleki eğitimin üçüncü boyunu teşkil etmektedir. Çünkü davranış değişikliğini hedefleyen ve hatta buna diğeri mesleklerden daha fazla önem veren subaylık mesleğinde, bu üç alandaki eğitim adeta bir zorunluluktur. Aksi takdirde görevin teknik gereklilikleri üzerine yoğunlaşan ve bu nedenle çoğunlukla standart prosedürler ve müfredat üzerinden şekillenen eğitimlerle istenen davranış değişimine ulaşmak mümkün olamamakta; bireyin önceki eğitim veya deneyimine göre herhangi bir sapma olmaksızın bilgi yüklemekten ileri gitmeyen bir modelin kurgulamasından ileri geçilememektedir (Ateş, 2022:412; Masland ve Radway, 1957: 54). Bu durum ise aslında kriz ve belirsizliği nasıl çeceğini belirleyebilecek yönetici subaylardan ziyade, belirli bir dönem geçerli olacak bilgi bombardımanına tutulmuş bir personel yetişmesine sebebiyet verecektir. Hedeflenen ise genellikle ne düşüneceğinden ziyade nasıl düşüneceğini bilen, analitik ve soyut düşünebilen, muhakeme yeteneği gelişmiş ve entelektüel bir subaydır (Ateş, 2022: 412).

Bununla birlikte, günümüze kadar gelen birçok modelde görülebileceği üzere, jandarma, polis veya askerlik gibi mesleklere yönelik temel eğitim tasarımlarında genel olarak mesleki eğitim ya da akademik eğitimler üzerinden yaklaşımlar sergilenmektedir. Hatta subay eğitimleri üzerine yapılmış olan bazı çalışmalarda, bu tercihte mesleğe yönelik eğitimin ağır bastığı ve akademik tarafın ihmal edildiği belirtilmektedir (Ateş, 2022: 410; Kennedy ve Neilson, 2002: x-xi). Bu tercihte genellikle sahadaki güncel ihtiyaçlara odaklanılmakta ve bu ihtiyaçlar da çoğunlukla teknik ve uygulama becerisi gerektiren hususlar olmaktadır.

Örneğin, jandarmaya yönelik yapılan birçok çalışmada tutanak tutmak, mevzuat bilgisi, fiziki yeterlilik, harekât bilgisi ve halkla ilişkiler, devriye görevleri gibi konular eğitimler için önerilmektedir. Dolayısıyla söz konusu mesleklere yönelik yetiştirmelerde sonuçları uzun vadede görülebilecek olan akademik eğitim yerine devam eden veya beklenen yakın gereklilikler tercih edilebilmektedir.

Aslında jandarma mesleğine yönelik verilen temel eğitimlerin mesleğin özüne hitap eden özgün bir eğitim modeli ile verilmesi ya da ulusal ve uluslararası sisteme daha fazla yakınlaşmış, sivil alana da hitap eden bir tercihte bulunulması modellemelerde iki kutbu oluşturmaktadır. Bu noktada görevdeki güncel ihtiyaçlara yakın olma amacı birincisine, ileri aşamalarda üst eğitimler ve temel altyapı gereksinimleri eğitimlerin ikinci yöne kaymasını sağlamaktadır. Bu bağlamda tipik tartışma konusu örneği olarak *“Jandarmalar hukuk, kamu yönetimi veya sosyoloji gibi alanlardan mezun olmalı ya da mühendislik alanından çıkmalı”* gibi önerilerle karşılaşılmaktadır. Geçmiş dönemlerde subayların yetiştiği Harp Okulu eğitimlerinde de bu yaklaşımlar denenmiş; öncesinde yükseköğretim sisteminden ayrı düşünme, devamında jandarma subaylarına hukuk alanında lisans diploması verme gibi alternatifler denenmiş, hatta eğitimi tek bir lisans diplomasına indirgeyerek lider gelişimine odaklanma (sistem mühendisliği) gibi modeller de kurgulanmış ve uygulanmıştır.

Jandarma mesleğine yönelik açıklanan yaklaşımlar ve prensiplerin somutlaştığı ve hayata geçtiği yer JSKA (Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi)’dir. Bu bağlamda hali hazırda JSKA bünyesinde subaylara yönelik icra edilen modelin tasarımı üzerinde durmak belirtilen durumun gerçekliğe ne şekilde kavuşturulduğunu ortaya koymak açısından önemlidir. Ancak, jandarma gibi köklü kuruluşlarda eğitim sisteminin tarihsel geri planına değinmeden günceli analiz etmek, oluşturulan eğitim modelini anlamada yetersiz kalabilmektedir. Bu nedenle kısaca Jandarmadaki okullaşma sürecine bakarak JSKA’daki eğitim modellemesine yoğunlaşmanın faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

3. JANDARMA’DA OKULLAŞMANIN TARİHSEL GELİŞİMİ

Jandarma subaylarının seçimi ve yetiştirilmesi üzerine tarihsel süreçte birçok farklı modelle karşılaşılmaktadır. 18. yüzyıla kadarki süreçte, genellikle

kendi birliklerinin ihtiyaçları doğrultusunda seçilen ve çoğunlukla belirli bir zümreden kabul edilen bir anlayışın geçerli olduğu görülmektedir (Ateş, 2022: 413; Van Creveld, 1990:17). Ancak modern devlet yaklaşımının subaylık mesleğine de etkisi büyük olmuş, bu yüzyıldan itibaren okullaşma süreci başlamıştır. İlk örneklerini 1752’de Fransa’da ve 1765’de Avusturya’da gördüğümüz subay okullarının etkinliğini arttırdığı bu dönem ülkemiz içinde 1800’lü yılların başına rastlamaktadır. Türkiye’de jandarma subaylarının 2016 yılına kadar yetiştirildiği Harbiye’nin kuruluşu ise, 1834’dür. Ancak bu dönemi, Osmanlı İmparatorluğu’nun sonlarına denk gelmesi nedeniyle sorunlu ve gelişimine birçok engelin çıktığı bir dönem olarak görmek gerekir.

Jandarmanın kuruluş yılı olan 1839 tarihinin jandarma eğitim sistemi için bir başlangıç olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Daha ziyade kısa süreli ve alaylı olarak tarif edilebilecek iş başındaki eğitimlerle icra edilen jandarma eğitimleri için, bu yıllarda Balkan coğrafyasında patlak veren çete hareketleri ve asayişin bozulması değişim çanlarını çaldırmaya başlatmıştır. Bu durum, 1878 yılından itibaren zaptiye teşkilatının ıslah edilmesine ilişkin Fransa ve İngiltere’den getirilen subayların raporları üzerinden hızlanmıştır (Tekir,2020: 51). Talepler ve hazırlanan raporlar doğrultusunda ilki 2 Haziran 1904’de Selanik’te Jandarma Zabıt Mektebi² (Demirel, 2018: 158) ile başlayan okullaşma süreci, sonrasında bugünkü coğrafyada farklı yerlerde jandarma subay, astsubay ve erbaş ve erlerine yönelik mesleki ve sınıf eğitimlerini veren okullarla devam etmiştir. 1 Eylül 1904’de kurulan Jandarma Efrad-ı Cedide Mektebi, Karakol Kumandanları Mektebi bu dönemde faaliyete geçen mektepler arasındadır (Karcı, 2018:128.). 1907 yılında İzmir Jandarma Mektebi açılmış ve burada subay ve astsubay yetiştirilmesine devam edilmiştir.

Jandarma Zabıt Mektebinin ilk kuruluş mantığında ordu subaylarından jandarma sınıfına geçmeye istekli olanlar arasından uygun niteliktekilerin 3-4 aylık eğitimlerle jandarma subayı olarak görevlendirilmesi, ayrıca jandarmadaki çavuş ve başçavuş rütbesindeki başarılı personelin bir senelik bir eğitim sonrasında jandarma subayı yapılması bulunmaktadır. Meşrutiyet devresinde yedek subaylar

² Jandarma Zabitan ve Posta Kumandanları Mektebinin açılış tarihleri ile ilgili kaynaklarda farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin çalışmada verilen 2 Haziran 1904 tarihinden farklı olarak Karargül (2021: 20) bu mektebin 5 Ağustos 1904 tarihinde kurulduğunu belirtmekte, Tekir (2020:100) ise 1 Eylül 1904 tarihine işaret etmektedir.

da bu eğitime dâhil edilmiş, belirli dönemler eğitimlerin süreleri uzatılmış ve 1912 yılından itibaren Sultaniye ve İdadiye mezunu sivil adaylar da öğrenci olarak alınmaya başlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 1950:92-95).

II. Meşrutiyet sonrası ise Selanik'te kurulan Jandarma Zabıt Mektebi İstanbul'a taşınmıştır (Çermeli ve Atatbey, 2002: 284). 1918 yılından itibaren Jandarma Zabıt Mektebi yer değiştirmeye başlamış; 1921 yılında Ankara Etlik'e, 1922'de İzmit'e, 1924'te ise Konya'ya nakledilmiştir (Cihan, 2015: 31), 1930 yılında 1706 sayılı Jandarma Kanunu ile birlikte subay kaynağının temini Harp Okulundan yetiştirme üzerine inşa edilmiştir.

Tarihsel süreç içerisinde jandarma mesleğine yönelik eğitimlerin silahlı kuvvetler bünyesinde olması nedeniyle, askeri odaklı olduğunu genellemek mümkün gözükse de, aslında jandarma mesleği gereklilikleri için başlangıçtan itibaren bir özgünlük sağladığını da söylemek mümkündür. Jandarma eğitim kurumlarında başta meslekî dersler olmak üzere hukuk, adli bilimler ve kültür dersleri günümüze kadar geçen süreçte önemli başlıklar olarak kalmıştır ve güncelliğini korumuştur. Bu hususu dönemin birçok çalışmasında ve yayınında görmek mümkündür.

Geçmiş dönemde jandarma subayı yetiştirmede askeri sistem içerisinde kalma ve bir bakıma özgünlük sağlanmada zorlanılmaya rağmen gerek kurumsal bakışta gerekse birçok meslek mensubunun ortak düşüncesinde jandarmanın kendi eğitim sistemlerine sahip olması bir hedef olarak yer almıştır. Bu noktada özellikle jandarmanın doğuşu ve gelişimini izleyen süreçlerde Fransa, İtalya, İspanya vb. ülkelerdeki ayrı okulların etkisinin de olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim zaman içerisinde çeşitli girişimlerin olduğu ve bu girişimlerden bazılarının yasalaşma sürecine kadar geldiği de bilinmektedir. Örneğin 16 Şubat 1959 tarihinde yayınlanmış olan *"Jandarma Dergisi (1959)"*nde bulunan bir makalede; jandarmanın subay ihtiyacı için, yetiştirildiği Kara Harp Okulu'nun kapasitesinin yeterli olmadığı, deniz ve hava kuvvetlerinde olduğu gibi ayrı bir Jandarma Harp Okulu açılması çalışmasının yapıldığı ve bu maksatla *"Jandarma Harp Okulu Kanun Tasarısı"* hazırlanarak yasalaşması için gönderildiğinin bütçe görüşmelerinde açıklandığı belirtilmiştir. Bu durum hakkında *"Yetiştirilecek bu subay menbaından daha yüksek randuman alınacağı muhakkaktır (İlbak, 1959: 44)." şeklinde*

kanaat söz konusu hayali açıklamada dikkat çekici bir örnektir. Arzu edilen hayale ancak 2016 yılında ulaşılabilmiş ve Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi kurulmuştur. Dahası, üzerinde birçok zaman tartışılmış ve fikir yürütülmüş olan söz konusu hedef, örnek gösterilen birçok ülkeden daha ileride ve daha vizyoner bir bakış açısıyla, başlı başına bir yükseköğretim kurumu şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak bu durum 112 yıllık eğitim merkezi hüviyetini bir anda bir yükseköğretim kurumu haline getirme zorluğunu da gün yüzüne çıkarmıştır.

Bu noktada anlatılmak istenen eğitim merkezi şeklinde verilen temel eğitimlerin kötülüğü ya da JSGA eğitimlerinin iyiliği değil, temel paradigma değişimi, eğitimlerin farklı bir kulvara çekilmesi ve bu kulvarın gerekliliklerinin sağlanabilmesidir. Aslında süreci 2016 yılına bağlamak da tam manasıyla dönüşümü açıklamada yetersiz kalmaktadır. Çünkü jandarma mesleğine yönelik yükseköğretim üzerinden temel eğitimin verilmesi ilk olarak Jandarma Astsubay Meslek Yüksek Okulu (JAMYO)'na ve 2002 yılına dayanmaktadır. 24.04.2002 tarihli ve 4752 sayılı Astsubay Meslek Yüksek Okulları Kanunuyla YÖK bünyesinde bir yükseköğretim kurumuna sahip olan jandarma, bu sürecin gerekliliklerini sağlama, alanı tanıma ve bir aktörü olmaya o dönemde başlamıştır. JAMYO, JSGA kuruluş sürecinde uyum ve dönüşümün hızla sağlanması açısından önemli olduğu gibi eğitim merkezi hüviyetinin yükseköğretim kurumuna dönüşümündeki adaptasyonda kolaylık sağlamıştır.

Jandarma eğitim sistemine ilişkin çalışmaların birçoğunun genellikle okullaşma adı altında ve tarihsel bir perspektiften ele alındığı veya sadece müfredat bilgisi vermekle yetinildiği görülmektedir. Bu duruma ve çalışma konularının çeşitlenememesine gerek jandarmanın diğer kolluk kuvvetlerine göre farklılığı gerekse kurulduğu zamandan 2016 yılına kadarki süreçte askeri sistem içerisinde yer alması pek fırsat vermemiş, başka bir ifadeyle askeri kurumlar ve eğitim sistemleri içerisinde gölgede kalmıştır. Sonuç ise alana yönelik çalışmalarda kaynak yetersizliği ve kısmen kapalılığına neden olmuştur. 2016 yılında JSGA'nın kurulmasıyla birlikte ise jandarma eğitimlerinin araştırma nesnesi olarak görülmesinin önünü açmıştır.

4. JANDARMA VE SAHİL GÜVENLİK AKADEMİSİ VE EĞİTİM SİSTEMİ MİMARİSİ

Öncelikle Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi'nin hukuki statüsüne bakıldığında, 25 Temmuz 2016 tarihli ve 668 sayılı KHK ile İçişleri Bakanlığına bağlı bir yükseköğretim kurumu olarak kurulduğu anlaşılmaktadır. JSGA, Jandarma ve Sahil Güvenlik teşkilatlarının subay ve astsubaylarını yetiştirmek, sürekli eğitimler icra etmek ve araştırma uygulama faaliyetlerini yerine getirmek maksadıyla kendi teşkilatlanmasını hazırlamış ve 2 aylık kısa bir süre içerisinde ilk eğitim ve öğretim faaliyetlerine başlamıştır.

JSGA'nın hâlihazırdaki teşkilatlanması incelendiğinde, bir üniversite statüsünün gereklilikleri üzerinden organizasyonun şekillendirildiği anlaşılmakta ve bünyesinde fakülteler, enstitüler, astsubay meslek yüksekokulları, araştırma ve eğitim merkezlerinin bulunduğu görülmektedir. Bu noktada kamuoyunda bazı mecralarda yanlış bilinen algıyı düzeltmek adına hemen belirtilmesi gereken husus, JSGA'nın Milli Savunma Üniversitesine bağlı olmadığı veya sadece mesleki içi eğitim veren bir okul statüsünde kurulmadığıdır. JSGA'nın "Akademi" olarak adlandırılmasındaki temel gerekçe, 30.03.1983 tarihli ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilat Kanunu'nun üçüncü maddesinin birinci fıkrasında geçen "... Ancak bir üniversitede en az üç fakültenin bulunması zorunludur." hükmüdür. Nitekim Polis Akademisi, geçmiş dönemde askeri tıp eğitimi veren Gülhane Askeri Tıp Akademisi de bir yükseköğretim kurumu olmasına rağmen üniversite olarak adlandırılamamıştır. Milli Savunma Üniversitesi ise bünyesindeki lisans eğitimleri veren üç harp okulu nedeniyle üniversite olarak adlandırılabilir. Ancak isim farklılaşması, JSGA'nın ilgili kanunda açıkça telaffuz edilen yükseköğretim kurumu olma vasfını değiştirmemektedir. Ayrıca 06.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun ikinci maddesinin ikinci fıkrasında, "Millî Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığına bağlı yükseköğretim kurumlarıyla ilgili özel kanun hükümleri saklıdır." hükmü bulunmakta ve bu hüküm açıkça İçişleri Bakanlığına bağlı bir yükseköğretim kurumu olan JSGA'yı üniversitelerle aynı kapsama sokmaktadır.

JSGA'nın kuruluş kanununda tanımlandığı şekilde bir yükseköğretim kurumu olarak oluşturulması, temel ilke olarak kabul edilmiştir. Başlangıçta

oluşturulan organizasyon yapısı bir bakıma kurucu teşkilat yapısı olarak düşünülmüş ve Akademinin bir an önce eğitim ve öğretime geçişi için gereken hukuki ve eğitim altyapısının oluşturulması için acil görevler icra etmiştir. Bu doğrultuda ilk iki yıllık süreç içerisinde ihtiyaç duyulan mevzuat değişiklikleri ve ikincil mevzuat yürürlüğe konmuştur. Örgütlenmede ise üniversitelerden farklı olarak, öğretim elemanlarında jandarma mesleğinin yetiştirilme gerekliliğinde elzem olan hibrit yapı, bir diğer deyişle rütbeli ve sivil öğretim elemanlarından oluşan bir birliktelik tercih edilmiştir. Hibrit anlayıştaki kadrolamada bir bölümün sivil bir bölümün rütbeli öğretim elemanlarından oluşması yerine alan tecrübesi ve teorik yetkinlik açısından birbirlerine bütünleyecek bir sinerji kurulması öngörülmüş ve her bölüm, hatta ana bilim dalında iki statüden de öğretim elemanı kadrolanmıştır. Devamında ise fakülte eğitimi başta olmak üzere tüm eğitim seviyelerine yönelik çalışmalar yapılmıştır.

Temel eğitim sistemi uzmanlaşmaya bağlı olarak üç ana sacayağından oluşmaktadır. İlk alan olan “Akademik Eğitim”den; Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Jandarma Astsubay Meslek Yüksekokulu ve Yabancı Diller Yüksekokulu sorumludur. Bu bölümde güvenlik, hukuk, yönetim, tarih, adli bilimler, deniz ve denizcilik bilimleri alanlarında eğitimler verilmektedir. İkinci alan Kolluk Uygulamaları Yüksekokulu sorumluluğunda yürütülen, mesleki ve fiziki gelişimi kapsayan “Kolluk Uygulamaları Eğitimi”dir. Bu eğitimlerde özellikle kıta tecrübesi olan rütbeli öğretim elemanlarından çokça faydalanılmaktadır. Üçüncü alan ise Öğrenci Kıtaları Komutanlığı sorumluluğundaki; liderlik, disiplin ve kişisel gelişim faaliyetlerini içeren “Subay ve Astsubay Nosyon Kazandırma Eğitimi”dir. Bu noktada öncesinde açıklanan mesleklere yönelik eğitim gerekliliklerinin JSKA temel eğitim mimarisinde dikkate alındığı açıkça görülmektedir.

4.1. Birinci Alan: Akademik Eğitim

Akademik eğitimlerle ilgili tüm tasarımlar ulusal ve uluslararası yükseköğretim standartlarına uygun olarak yapılmış ve yapılmaktadır. Ön lisans eğitiminden lisansüstü eğitimlere ve sürekli eğitimlere kadar genişleyen eğitim çeşitlenmesi içerisinde yılın tamamına yayılan bir akademik takvim işletilmektedir. Akademideki tüm eğitim sistemlerini detaylarıyla analiz etmek bu çalışmanın sınırlılıklarını aşacağından, öncesinde açıklandığı üzere subay eğitimine ve bu statü

için oluşturulan fakülte eğitimin tasarımına ilişkin hususlar çalışma içerisinde irdelenmektedir.

Kolluk alanında yükseköğretim sistemi içerisinde bir eğitim tasarlanırken gerekliliklerin uluslararası standartlara uygun şekilde ortaya konabilmesi önemlidir. Bu bağlamda Bologna Süreci JSKA eğitimleri için ana miğfer olarak kabul edilmekte ve eğitim tasarımları söz konusu süreçlerle tam uyumlu şekilde tasarlanmaktadır. Eğitimlerde ilk olarak Uluslararası Standart Eğitim Sınıflandırması (ISCED) üzerinden “Hizmetler (10)” genel alanında “Güvenlik Hizmetleri (103)” temel alanı eğitim programları için belirlenmiş; bu başlıkta ise “Kişilerin ve Mülkiyetin Korunması(1032)” eğitim ve öğretim alanı olarak tercih edilmiştir. Nitekim bu eğitim alanı altında diğer ülke örneklerinde de görüldüğü üzere kolluk ve kolluk çalışmaları ve kamu güvenliği üzerine öğretim programları iletirmektedir. Türkiye’de de yükseköğretim kurumlarında açılmış ve bir bölümü halen devam eden “Güvenlik Yönetimi”, Uluslararası Güvenlik” gibi lisans programları bulunmaktadır.

Bologna Sürecinde YÖK tarafından istenen bir diğer konu da; tasarlanan lisans eğitimlerinin hangi mesleğin gerekliliğini karşılayabildiğinin ortaya konulmasıdır. Bu maksatla Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen “Türkiye Meslekler Sözlüğü”nde, uluslararası alanla bağlantılı olarak hedeflenen mesleğin tanımlanması beklenmektedir. Nitekim bu husus programların tasarımı esnasında gerçekleştirilmiş ve jandarmada subaylık mesleği tüm rütbeler için ayrı ayrı tanımlanmıştır.³ Devamında ise YÖK tarafından kabul edilen “Güvenlik Yönetimi” lisans programı “teğmen (0110.47)” meslek kodu ile eşleştirilmiştir.

³Sözlükte 0110.38:Orgeneral (Jandarma), 0110.39: Korgeneral (Jandarma), 0110.40: Tümgeneral (Jandarma), 0110.41: Tuğgeneral (Jandarma), 0110.42: Albay (Jandarma), 0110.43: Yarbay (Jandarma), 0110.44: Binbaşı (Jandarma): 0110.45: Yüzbaşı (Jandarma), 0110.46: Üsteğmen (Jandarma), 0110.47 Teğmen (Jandarma) olarak belirlenmiştir.)



Şekil 1: Lisans Programı Oluşturulma Süreci

JSGA'nın eğitim öğretim sisteminin amacı; Akademik vizyonu⁴ doğrultusunda nitelikli insan yetiştirmektir. Bu kapsamda subay yetiştirmek amacıyla oluşturulan lisans programına ilk olarak jandarma subayının niteliklerinin ne olması gerektiği ile başlanılmıştır. Söz konusu nitelikler geçmiş dönemdeki ihtiyaçlar ve analizler ışığında Tablo-1'de belirlendiği şekilde üç başlık altında belirlenmiştir.⁵

Tablo 1: Jandarma Subayında Olması Beklenen Nitelikler

Kişisel Özellikler	Mesleki Özellikler	Yönetim Özellikleri
Dürüstlük	Mesleki Farkındalık	Akademik/ Entelektüel Mükemmeliyet
Dayanıklılık	Teknolojiye Yatkınlık	Müşterek Çalışma Kültürü
Sorumluluk Duygusu	Mesleki Bilim Altyapısı	Taktik ve Tekniği Birleştirebilme Yeteneği

⁴JSGA'nın vizyonu "İnsani ve milli değerleri özümsemiş, sürekli yenilenmeyi benimseyen, alanında öncü rol üstlenerek bilgi üreten, yetkinliklerini insanlık ve ülke yararına kullanan, ulusal ve uluslararası alanda tercih edilen, alanında nitelikli insan kaynağı ve personel yetiştiren ve mensubu olmaktan onur duyulan bir yükseköğretim kurumu olmaktır." şeklinde belirlenmiştir (JSGA, 2023).

⁵Söz konusu nitelikler günümüz güvenlik ortamının gereklilikleri ışığında sürekli şekilde irdelenmekte ve gerekli düzenlemeler yapılmaktadır. Ayrıca yeni durumun eğitim programlarına yansıtılması da her yıl düzenlenen Müfredat Çalıştayıları vasıtasıyla sağlanmaktadır.

Kendine Güven	Yabancı Dil Bilgisi	Problem Çözme Yeteneği
Dış Dünyaya Açıklık	Kolluk Tarihi Bilgisi	Organizasyon Yeteneği
Okuma ve Yazma Alışkanlığı	Kolluk Savunma ve Müdahale Teknikleri Becerisi	Liderlik ve Değişime Liderlik Edebilme
Spor Yapma Alışkanlığı	Mesleki Yetenekler	İnisiyatif Kullanabilme
Yaşam Boyu Öğrenme Azmi	Çalışma Disiplini	Astlarına Rehberlik Edebilme
Milli Değerlere Tam Bağlılık ve Yüksek Maneviyat	Görev Odaklı Çalışabilme	
Atatürkçülük	Profesyonellik	
İletişim Becerisi		

İkinci aşamada ise söz konusu niteliklerin kazandırılmasına yönelik eğitim ihtiyaçlarının tespiti yapılmıştır. Bu bağlamda jandarma mesleğini icra edecek subayların geçmiş dönemden bu zamana kadarki süreçte almış oldukları eğitimler incelenmiş, ayrıca yurt dışı örnekler arasından Fransa, İtalya, İspanya, Arjantin ve Şili gibi ülkelerin subay eğitimleri detaylı şekilde analiz edilmiştir. Özellikle, Fransa, İtalya ve İspanya'daki subay eğitimlerinin harp okulu/askeri okullarla birlikteliklerinde sağladığı kazanımlar ile eğitim merkezi-üniversite iş birliğinin nasıl sağlandığı üzerinde durulmuştur. Arjantin ve Şili jandarma subay eğitimleri örneklerinde ise JSGA gibi tamamıyla bir yükseköğretim kurumu şeklinde teşkilatlanma ile eğitim-öğretim tasarımlarının işletimine odaklanılmıştır. Bu bağlamda incelenen ülkelerde subay eğitimlerinde lisans veya yüksek lisans mezuniyeti şeklinde verilen mezuniyet seviyeleri bulunmakla birlikte, eğitimin genel kabul edilebilirliği ve süresi dikkate alınarak genellikle lisans seviyesinde eğitimin tasarımının tercih edildiği anlaşılmaktadır.

Lisans eğitimi tasarımında önemli bir aşama ise bir jandarma subayı için ortaya konan kişisel, mesleki ve yönetim özelliklerinin ne kadarının lisans eğitiminden sağlanacağıdır. Bu bağlamda diğer ülke subay eğitimleri yanında, güvenlik çalışmalarının kapsamı ve eğitimlere ne şekilde aktarıldığı

yurt dışı örnekler⁶ üzerinden analiz edilmiştir. Söz konusu programlarda genel olarak teoriden uygulamaya doğru genişleyen yelpazede güvenlik yönetimi, terörizmle mücadele, istihbarat, hukuk, kriminoloji ve kriminalistik, soruşturma/kovuşturma, risk ve kriz yönetimi, güvenlik teknolojileri, bilgi güvenliği sistemleri ile kritik tesis güvenliği ve yönetimi konularına yoğunlaşıldığı görülmüştür. Pek tabi ki programların odaklandığı alana göre söz konusu alanların yoğunlukları değişmektedir.

Tablo 2: Güvenlik Çalışmalarının Boyutları (*Clifton ve Brooks, 2013: 15*).

Güvenlik Düzeyi	Savunma	Anayurt Güvenliği	Kamu Güvenliği	Kurumsal Güvenlik	Özel Güvenlik	Bireysel Güvenlik
Uluslararası Alan/ Bölgesel Alan	%50	%25				
Ulus Devlet Alanı	%100	%100	%50			
Kamu Alanı	%50	%75	%100	%25	%25	
Örgüt/ Organizasyon İçi	%25	%25	%50	%100	%75	%25
Akran/Grup/ Topluluk İçi		%25	%50	%50	%50	%50
Aile İçi						%75
Birey Bazlı						%100

⁶ Çalışma kapsamında İngiltere Birmingham City Üniversitesi Güvenlik Çalışmaları ve Kriminoloji lisans programları (<https://www.birmingham.ac.uk>, 2023.), Avustralya Macquarie Üniversitesi Güvenlik Çalışmaları ve Kriminoloji Lisans programı (<https://www.mq.edu.au>, 2023), Phoenix Üniversitesi Güvenlik Yönetimi Lisans Programı (<https://www.bachelorsportal.com>, 2023), Newyork St.Jone Üniversitesi Anayurt Güvenliği Lisans Programı (<https://www.stjohns.edu>) ve Amerika Ulusal İstihbarat Üniversitesi İstihbarat Lisans Programı (<https://ni-u.edu>, 2023) incelenmiştir

Program tasarımıyla özellikle güvenlik düzeyinin hangi seviyede dikkate alınması gerektiği üzerine yapılan çalışmalardan faydalanılmıştır. Akademideki lisans eğitiminin öncelikle jandarma subayının ilk yıllarına hitap eden bir amacının olması nedeniyle, program tasarımının “ulus devlet alanı” ve “kamu alanı” seviyelerinde yoğunlaştırılması planlanmıştır. Bu kapsamda, lisans programının yeterliliklerinin belirlenmesinde “kamu güvenliği” ve “anayurt güvenliği” ile özellikle terörle mücadele perspektifinden “savunma” boyutları ön plana çıkmıştır.

Tablo 3: JSGA Güvenlik Yönetimi Lisans Eğitimi Program Yeterlilikleri (JSGA,2023)

S.No.	PROGRAM YETERLİLİKLERİ
1	Güvenlik Yönetimi alanına ait güncel ders materyalleri, veri tabanları, araç-gereç ve teçhizat ile desteklenmiş ileri düzeyde kuramsal ve uygulamalı bilgilere sahip olma.
2	Kolluk yönetimi, adli, mülki, hukuki, idari, siyasi ve beşeri alanlarla ilgili temel kavramları tanımlama, yorumlama ve kullanabilme.
3	Güvenlikle ilgili hizmetin gelişen değişen yapısına uygun olarak kişileri, toplumu ve kamu düzenini olumsuz etkileyen riskleri, tehditleri ve sorunları teorik ve pratik bilgiler doğrultusunda tanımlayabilme, yorumlayabilme, analiz edebilme ve nasıl mücadele edilebileceğine ilişkin çözümler üretebilme becerisine sahip olma.
4	Suç, suçluluk ve ceza adaleti kavramlarını suç teorileri ışığında toplumun sosyal, kültürel ve ekonomik yapısını göz önünde bulundurarak yorumlayabilme, farklı suç türleri için uygun önleyici tedbirleri analiz etme, planlama ve uygulayabilme.
5	Adli, mülki ve askeri görevlerle ilgili süreçleri yönetmek ve öngörülemez problemleri çözmek için inisiyatif sahibi birey ya da ekip üyesi olarak sorumluluk alabilme.
6	Farklı bilgi ve yeteneklere sahip bireyleri kurumsal hedef ve ideallere hazırlayarak yönlendirebilme.
7	Güvenlik Yönetimi alanında edindiği farklı disiplinlerdeki bilgi ve becerileri eleştirel bir yaklaşımla değerlendirerek geliştirebilme.
8	Kendi kendine öğrenme becerisi kazanabilme ve yaşam boyu öğrenmeyi sürdürebilme.
9	Türkçeyi doğru güzel ve etkin bir biçimde konuşma ve yazma kuralları çerçevesinde kullanabilme.
10	Güvenlik hizmetlerinin etkinliğini artırmak amacıyla güvenlik hizmeti sunulan bireyler ile toplumu tanıyabilme, iletişim kurabilme ve yönlendirebilme becerisine sahip olma.
11	Alanın gerektirdiği düzeyde bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanabilme.

12	En az bir yabancı dile mesleki literatürü takip edebilme ve meslektaşları ile iletişim kurabilme.
13	Güvenlik hizmetlerini sağlamak için insan kaynakları malzeme, donanım, araç ve gereçler ile silahları mevzuat çerçevesinde etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanabilme.
14	Sosyal, kültürel ve mesleki etik değerlere sahip olma.
15	Toplumumuzun tarihini, sosyal yapısını ve kültürel değerlerini bilme ve bu konulardaki bölgesel farklılıklara hâkim olma.
16	Her türlü hava ve arazi şartlarında mücadele edebilecek zihinsel ve fiziksel yeterliliğe ve bu amaçla teşkil edilen birlikleri sevk ve idare edebilecek liderlik becerisine sahip olma.

Yürütülen çalışmalar neticesinde “Güvenlik Yönetimi Lisans Programı” için toplam 16 adet program yeterliliği belirlenmiştir. Program yeterliliklerine bakıldığında, özellikle kamu düzeni ve güvenliğine yönelik bilgi tutum ve davranış kazandırma amaçlı, yasal olarak belirlenmiş görevlere hazır olabilecek, akademik ve kısmen mesleki becerileri sağlayabilecek bir program tasarımı gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Özellikle jandarma mesleği açısından gereken niteliklerin birçoğu için lisans programı içerisinde yeterlilik tanımlaması yapıldığı görülmektedir.

Yükseköğretim kurumlarının yetiştirdiği kişiler gerek kamusal gerekse özel alanda mal ve hizmet üretmekte veya katkı sunmaktadır. Bu bağlamda verilen eğitimlerin sahanın ihtiyaçları doğrultusunda, gerçeklikten kopmadan ve belirlenen vizyona hizmet edecek şekilde yerine getirilebilmesi büyük önem arz etmektedir. Gerçeklikle bağdaşma paydaş katılımı ile ve alandan gelen bilgilerle daha etkin şekilde sağlanabilmektedir. Özellikle mezuniyet sonrasında herhangi bir seçim sürecine alınmadan doğrudan mesleğe başlama, paydaş katılımını bir bakıma elzem hale getirmektedir. Dünya örnekleri incelendiğinde, alandan veri alma ya da mezun izleme ve değerlendirme süreçlerinin mesleğe yönelik olarak aktif bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Nitekim jandarma subaylarına yönelik tasarlanan lisans programı için de başlangıçtan itibaren paydaş katılımının önemsendiği anlaşılmakta ve program onay süreci öncesi alan uzmanlarının ve akademisyenlerin katılımıyla bir dizi çalıştay ve odak grup çalışmalarının yapıldığı görülmektedir⁷. Söz konusu katılım bir seferle kalmamış ve bu zamana kadar

⁷ Fakülte lisans programı müfredatına yönelik yapılan çalıştayların ilki 18-19 Ocak 2021 tarihleri arasında 12 kurum ve üniversiteden akademisyen ve uzmanın katılımıyla gerçekleşmiş ve söz konusu müfredat çalıştayları her yıl düzenli olarak tekrarlanmıştır. Ayrıca sahanın ihtiyaçlarına yönelik olarak JSGA bünyesinde kısa adı MİZDES olan bir mezun izleme ve değerlendirme sistemi kurulmuş olup, her yıl kıta ziyaretleri gerçekleştirilmekte ve belirlenen gereksinimler müfredata ve diğer eğitim alanlarına yansıtılmaktadır.

sürekliliği sağlanmıştır. Son olarak 2022-2023 Akademik Yılında 81 ile gidilerek yapılan kıta ziyaretleri ve öncesinde sahada görevli 10.460 kişiye yapılan anket sonuçları o yılki Müfredat Çalıştay’da kullanılmıştır.

Bu noktada lisans programı ile ilgili değinilmesi gereken önemli noktalardan biri de genel olarak kabul edilen lisans dalları yerine jandarma mesleğine özgün bir “*Güvenlik Yönetimi Lisans Programı*” oluşturulmasının altındaki yaklaşımın ne olduğudur. Gerek jandarma mesleği gerekse askerlik veya polislik gibi mesleklere yönelik olarak, öncesinde açıklandığı gibi tam kurum yaklaşımı ya da somut olarak yaşam tarzı olarak düşünülmesi gereği, tasarlanan programın kafasında başka mesleklere geçişi düşünmesine yol açabilecek alternatifleri barındırmaması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle özellikle sözleşmeli subaylarda sıkça rastlanan mezun olduğu hukuk, öğretmenlik ya da diğer bir lisans programlarının sağladığı iş imkânları ile jandarma mesleğinin sağladıklarını karşılaştırmasına; bir bakıma jandarma mesleğinin ikincil tercih olarak kalmasına ve ilk fırsat bulunduğu jandarmadan ayrılmasına sebebiyet vermektedir. Bu ise jandarma mesleği gibi mesleklerde istenen örgütsel bağlılığa engel olmaktadır. Bu nedenle, özellikle birçok ülke örneğinde olduğu gibi lisans eğitimi seviyesinde ve bu eğitimin sağladığı genel hakların hepsine haiz olan, ancak eğitim altyapısının tamamıyla jandarma mesleğine özgülenmiş şekilde olması bilinçli bir tercih olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim Yükseköğretim Kurulu tarafından 11.03.2021 tarihinde alınan kararla, geleceğin meslekleri, dünyada ve ülkemizde gelişen şartlar ve doğan ihtiyaçlar çerçevesinde, ortaya çıkan yeni mesleki ve akademik talepler de göz önünde bulundurarak, üniversitelerde işletilecek bölüm/programlar yayımlanmış ve bu programlar içerisinde “*Güvenlik Yönetimi*” lisans programı da yer almıştır (YÖK, 2023).

Son olarak lisans eğitiminin başlangıçta hedeflendiği şekilde geçerliliğinin sağlanmasıdır ki, JSGA’da verilen eğitim sonrasında verilen diplomalar Türkiye Yükseköğretim Yeterlilikler Çerçevesi ile Avrupa Yükseköğretim Standartları bağlamında da geçerliliği sağlamaktadır. Ayrıca JSGA bünyesinde lisans eğitimi de dâhil olmak üzere eğitimde ulusal ve uluslararası kalite standartlarını yakalamak amacıyla, YÖKAK kriterleri ana miğfer olacak şekilde “*Bütünleşik Kalite Yönetim Sistemi*” de kurularak eğitim standartları ve akreditasyonları üzerine bütüncül bir bakışın da sergilendiği anlaşılmaktadır⁸.

⁸ JSGA Bütünleşik Kalite Yönetim Sistemi çalışmaları kapsamında ilk olarak YÖKAK tarafından da önerilen ve kalite standartlarının temel bir göstergesi olan ISO-9001 Kalite Yönetim Belgesi 22 Haziran 2023 tarihinde JSGA Başkanlığına tevcih edilmiştir.

4.2. İkinci Alan: Kolluk Uygulamaları Eğitimi

Öncesinde açıklandığı üzere tek başına bir lisans programı, jandarma gibi mesleklere yönetici yetiştirmek adına yeterli olamamaktadır. Nitekim temel eğitimin ikinci ana unsuru olan kolluk uygulamaları eğitimi de bu ihtiyacın bir ayağını oluşturmaktadır.

Kolluk uygulamaları eğitimine ilişkin alt başlıklar kapsamında, mesleki eğitim ana unsur olarak görülmektedir. Çünkü jandarma mesleğinin zor ve silah kullanma yetkisi ve jandarma subayının bunu yönetiyor olması mesleki eğitimi elzem hale getirmektedir. Bu bağlamda temel nişancılık ve silah bilgisinden başlayarak ileri atış tekniklerine kadar devam eden *balistik, atış nazariyatı ve atış ders programı*, devriye hizmetlerinden toplumsal olaylara, trafik yönetiminden yol kontrol ve aramalarına, toplumsal olaylardan terör olaylarına, cezaevi koruma, kaçakçılık hırsızlık, öldürme vb. asayiş olaylarına kadar senaryolu ve duruma dayalı eğitimler teori ve pratiği içerisinde barındıracak şekilde işletilmektedir. Ayrıca, jandarma mesleğinin en önemli özelliği olan ve kolluk yapıları arasında farklılığını ortaya koyan harekât yönetimi ve operasyonel yetkinliğine yönelik tamamen uygulamalı ve bu maksat için tasarlanmış eğitim merkezlerinde icra edilen *atış ve tatbikat (ATAT)* eğitim programları da kolluk uygulamaları içerisinde yer almaktadır. Bu bağlamda bir diğer nokta ise öğrencilerin mezuniyet sonrası icra edecekleri görevleri yerinde görmesi ve kazandıkları becerileri arttırması amacıyla il ve ilçe jandarma komutanlıklarında iki dönem halinde staj eğitimlerinin icra edilmesidir.

Kolluk uygulamaları eğitimlerinde özel bir diğer alan ise bedeni yeterlilik ve kolluk savunma ve müdahale teknikleri eğitim programlarıdır. Jandarma mesleği çeviklik ve bedeni yeterlik gerektiren bir özellik göstermektedir. Bu kapsamda yüzme, atletizm, sportif oyunlar ve oryantiring gibi branşlar üzerinden dönemsel olarak yayılmış bir fiziksel gelişim programları *“Beden Eğitimi”* dersi altında öğrencilere verilmektedir. Ayrıca fiziksel gelişime yönelik her fırsat kullanılmakta, gerek ders dışı zamanlarda toplu spor faaliyetleri gerekse ATAT eğitimleri esnasında dayanıklılığa yönelik eğitimlerle fiziksel gelişimlerin desteklenmesi sağlanmaktadır.

Kolluk hizmetinde zor kullanmanın yasal sınırları içerisinde yerine getirilmesi kritik bir husustur. Bu açıdan zor kullanımında kolluk ve askerlik arasında önemli bir ayırımı gidilmesi gerekmektedir. Harp ve ulus savunmasında mütecavizin en kısa zamanda ve en etkili yöntemle etkisiz hale getirilmesi gerekirken, iç güvenlikle çoğunlukla şüphelinin aynı zamanda vatandaş olması nedeniyle minimum kuvvetle ve en az zayıyla kontrol altına alınması gerekliliği bulunmaktadır. İlave olarak zor kullanma araçları açısından bakıldığında özel bilgi ve yetenek gerekliliği aşikârdır. Kelepçe, jop gibi zor kullanma ekipmanlarının kullanım şekli çok kritiktir ve birçok olumlu ve olumsuz sonuçlara gebe dir. Pek tabi ki olaylara müdahalede personelin yaralanma ve sakatlanmalara ve hatta ölme riskine karşı kendini savunabilmesi de gerekmektedir. Kick boks, tekvando, judo, güreş vb. saldırı ve savunma sporları, hem tüm amaçları karşılayabilecek bir felsefeye sahip olmamaları hem de zor kullanma ekipmanları açısından gerekli teknik ve taktikleri içermemeleri nedeniyle doğrudan tercih nesnesi olamamaktadır. Bu bağlamda JSGA eğitimlerinin tasarımı da, geçmişten gelen tüm bilgi ve tecrübeler ışığında, tamamen özgün bir yapı ile, uluslararası alana da hitap edecek şekilde “*Kolluk Savunma ve Müdahale Teknikleri (KSMT)*” yaklaşımı geliştirilmiştir. KSMT, görev sırasında şüphelileri etkisiz hale getirmek ve kamu düzenini tesis etmek amacı ile uyguladığı fiziksel müdahalelerde hukuki sınırlarda kalarak denge ve orantıllığı gözetken, mekanik ve sinir baskı temelli savunma yöntemi olan ve tehlike sinyalleri üzerinden orantılı müdahale teknikleri kullanan bir yaklaşımdır (Öztürk ve Cin, 2023:38). Bu yaklaşımda altyapı kick boks ve güreş sporlarından karşılanmış, devamında ise derece ve kuşak geçişleri öngören bir uzmanlık öngörülmüştür. Bu sayede KSMT Modülünün sadece temel eğitimde kalmaması sağlanarak süreklilik içerecek şekilde mesleki eğitimlere de hitap eden bir yapı kurgulanmıştır. Nitekim söz konusu yaklaşımda kısa süre sayılabilecek bir zamanda olumlu gelişmeler alınmış ve bu eğitimlere farklı kurum ve kuruluşlardan da talepler gelmeye başlamıştır⁹.

4.3. Üçüncü Alan: Subay Nosyon Kazandırma Eğitimi

Bu alanda “*Liderlik Gelişim Sistemi*”, “*Öğrenci Disiplin Sistemi*” ve “*Kişisel*

⁹ Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü ile JSGA arasında personel eğitimi alanında yürütülen iş birliği çalışmaları kapsamında ilki 11-29 Eylül 2023 tarihinde icra edilen KSMT Eğitici Eğitimi” kursu verilmeye başlanmıştır.

Gelişim Sistemi” olmak üzere üç ana başlık bulunmaktadır. İlk olarak jandarma subaylarından beklenen liderlik özelliklerinin giriş aşamasından mezun olacağı ana kadarki süreçte sürekli takip edilebilmesi ve bireysel olarak eksik hususların eğitim süreci içinde desteklenmesinin sağlanabilmesi maksadıyla *“Liderlik Gelişim Sistemi”* tasarlanmıştır. Bu doğrultuda temel hedef jandarma subayının sahip olması gereken niteliklerin hangi davranış göstergeleri üzerinden takip edilebileceğinin ortaya konması; 5 yıllık eğitim süreci içerisindeki 24 saatlik okul yaşantısını içerecek şekilde hedef davranış göstergelerine ulaşımının takip edilmesi ve eksik kalan hususların desteklenmesidir. Lider Gelişim Sisteminde okul yaşantısının tüm süreçleri bulunduğundan gerek lisans eğitimi gerekse kolluk uygulamaları eğitimleri ile de bir birliktelik sağlanmaktadır. Bu sürecin ana aktörü Öğrenci Kıtaları Komutanlığı ve buna bağlı teşkilatlanmadır. Takım ve bölük komutanlarından başlayarak en üst amire kadar giden süreçte hem bir yönetim mekanizması işletilmekte hem de öğrencilere rol model olunmaktadır. Söz konusu yapının elindeki en önemli argümanlar ise dönem içerisinde icra edilen haftalık eğitimler, dönemsel atış eğitimleri, toplu sporlar ve diğer aktivitelerdir. Gelişim ise gözlem ve raporlar üzerinden takip edilmektedir.

Bu alanın diğer bir başlığı, mesleğin en önemli unsurlarından biri olan disiplin sisteminin tesisi ve idamesidir. Öğrencilere kurum kültürü ve kolluk faaliyetlerinin icrasında son derece önemli olan disiplin anlayışı kazandırılmasına akademi yaşantısı boyunca özel bir ihtimam gösterildiği neredeyse her faaliyetten anlaşılmaktadır. Bu noktada intibak eğitimiyle başlayan ve mezuniyet törenindeki ritüellere kadar genişleyen süreçte, öncesinde açıklandığı üzere disiplinin işlevsel ve törensel yönü bir arada düşünülmektedir. Bu ana başlıkta da temel aktör Öğrenci Kıtaları Komutanlığı ve teşkilatlanması olmakla birlikte, diğer tüm süreçlerde disiplinin devamı aranmaktadır. Örneğin tüm derslerin başlangıcında ve bitişinde ister sivil isterse rütbeli personel olsun öğrencilerin öğretim elemanlarını *“Dikkat”* çekerek ve ayakta karşılaması bunun önemli bir örneğini oluşturmaktadır.

Jandarma subayı niteliklerine ilişkin nosyon kazandırma eğitimi içindeki son başlık ise kişisel gelişim sistemidir. Jandarma subayının milli ve manevi değerlere bağlılığı, toplumsal hassasiyetlere duyarlı olması, kişisel yetkinliklerini ve entelektüelliğini artırması için bu alanda, esnek ve her dönem kendini yenileyen yöntemler ve araçlar kullanılmaktadır. Bu bağlamda, hayatları ve tecrübeleriyle

yol gösterici olabilecek sporcu, sanatçı, akademisyen, iş adamı, bürokrat ve devlet adamlarının davet edildiği “*Geleneksel Çarşamba Konferansları*” icra edilmekte, sosyal sorumluluk projeleri, kültür gezileri, spor ve kulüp faaliyetleri her dönem eğitim sistemi içerisine dâhil edilmektedir. Örneğin, JSGA Fakültesi öğrencileri Çanakkale 57. Alay Yürüyüşüne, Sarıkamış Şehitlerini Anma Gününe katılmakta, Çanakkale Tarihi Alanı ve Kurtuluş Savaşı Cephelerini yerinde ziyaret etmekte, Gazi Uyum Evi, huzurevi ve şehit ailesi ziyaretleri gerçekleştirmekte; tiyatro, opera gibi kültürel etkinliklere iştirak etmektedir. Ayrıca, mezuniyet öncesinde tüm öğrencilerin sürücü ehliyeti, istekli öğrencilerin ise motosiklet ehliyeti alarak mezun edilmesi sağlanmaktadır.

Bu noktada ülkemizde yaşanan her iyi ve kötü durumlara hassas bireyler yetiştirmek bir diğer amaçtır ve öğrencilerin gelişen birçok duruma karşı bireysel ve kolektif reaksiyon göstermesi için çaba da gösterilmektedir. Örneğin ülkemizde 6 Şubat 2023 tarihinde ülkemizde meydana gelen depremler sonrasında JSGA olarak bir kısım eğitim öğretim faaliyetine ara verilerek Hatay ilinde 2.544 öğrenci ve 1.182 personelle afet destek görevi icra edilmiştir. Söz konusu görev kişisel gelişim sisteminin esnekliği ve etkinliği açısından iyi bir örnek olduğu kadar, tarihsel açıdan Çanakkale Savaşından bu zamana kadar eğitimin yarıda bırakılıp öğrenci olarak alanda görev icra edildiği ender faaliyetlerden biri olma özelliği de göstermektedir.

SONUÇ

Kamu düzeni ve güvenliğini sağlamakla görevli Jandarma Genel Komutanlığının yürüttüğü görevlerde en önemli unsuru, bu hizmeti icra eden personel kaynağı ve bu kaynağın niteliği oluşturmaktadır. En basit kolluk hizmetinden kritik ve büyük bir organizasyonu yönetmeye kadar genişleyebilen bir perspektifte insan kaynağını bu görevlere hazırlamak, aynı zamanda etkin ve verimli tutmak, bu görev için oluşturulmuş kendine has özellikleri, yöntemleri ve hatta kültürü olan eğitim sistemini gerekli kılmaktadır.

Kolluğun görev alanını takdir etmek, insanların aklından geçen hususları ortaya koyup bunları takdir etmekle aynı şeyi anlatmaktadır. Toplumsal yaşamışın içerisinde her yeni düzen aynı zamanda bunun olmamasını veya art niyetli şekilde

bozulmasını da beraberinde getirebilmektedir. Bu nedenle yapılması gereken husus kolluğun ne olduğu ve ne olması gerektiğini proaktif bir şekilde tam olarak anlayabilecek yetenekte eğitilmesi ve teçhiz edilmesidir.

Jandarmalar için aslında çok uzun yıllardır hayal olarak zihinlerde canlanan ve belirli dönemlerde çeşitli girişimlerde bulunulan kendi eğitim sistemine sahip olmakla kazanılabilecek olan bu nitelikler, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisinin kurulması ile gerçeğe dönüşmeye başlamıştır. Henüz sistemin çok başında olmakla birlikte, kısa bir sürede alınan yol bu değişim için önemli ipuçlarını barındırmaktadır. Kuşkusuz kültür ve kimlik oluşturmak onlarca yılı içine alan ve adetailmekilmek dokunan bir yoldur. Ancak binlerce kilometrelik bir yolculuk atılacak tek bir adımla başlamaktadır. Bu bağlamda, geçmişten gelen güçle jandarma mesleği ve eğitimi için bugünü ve geleceği düşünmede bazı önemli noktalar hassasiyet arz etmektedir.

Jandarmanın meslek kültürünün en önemli özelliği üniforma içinde aynı zamanda bir yaşamın da varlığıdır. Bu durum aslında bireylerin tekliğinin komünal bir duruma evrilmesine neden olmakta ve bir bakıma bireysel eylemlerin toplumun genelini anlatan bir seviyede değerlendirilmesine vesile olabilmektedir. Nitekim *“jandarmalar disiplinlidir, mevzuata hakimdir.”* gibi ifadeler aslında bireysel örnekler üzerinden şekillenmekte, ancak doğası gereği genelleşebilmektedir. Bu nedenle mesleğe yönelik kültür gelişiminde jandarma başlığının ön plana çıkmasına ihtiyaç göstermektedir. Jandarma kimliğinin olumlanması ve yükseltilmesi önemlidir ve özellikle mesleğin başında zor şartlar altında ve belirli zamanlarda ailesinden ve hatta toplumun yaşantısından uzakta görev yapan personelin *“Bu meslek için değer.”* algısına sahip olarak zorluklarla başa çıkmasını sağlamaktadır. İşte ortaya çıkan genelliğin istenen şekilde gelişmesi için mesleğe yönelik eğitimlerde ve mesleki sosyalizasyon sürecinde en doğru, en iyi anlatılmalı ve benimsetilmelidir. Bu nedenle jandarma örneğinde olduğu gibi, mesleğe yönelik eğitimi veren kurumların üniversiteleri/akademileri mesleğin mükemmelliği ve vazgeçilmezliğinin vurgulandığı ve yaşandığı kurumlar olmalıdırlar.

Jandarma mesleğine yönelik “eğitimlerde en fazla tartışılan konuların başında ve haklı bir gerekçeyle akademideki sosyalleşme ve eğitim sürecinin

pratikteki gerçeğe örtüşmesi gelmektedir. Sorun alanı ise, karşılaşılan ile ideal olan arasındaki farkın mesleğe başlayanlarda belirli dönemlerde ve seviyelerde hayal kırıklığı ve olumsuz tutumlar geliştirme ihtimalidir. Bu konunun en üst seviyede olması beklenmekle birlikte, çalışma içerisinde vurgulanan hususlar ışığında genel kanaat, akademide idealleştirmeye odaklanılması gerektiği ve devamında pratiklere geçişte bunlara adaptasyonun meslek içinde sosyalleşme ile tamamlanmasıdır. Hedeflenmesi gereken en önemli husus ise zorunluluktan değil idealleri için mesleğe başlayan mensupların yetiştirilmesidir. Çünkü organizasyonlarda ideallerle gerçeklerin her zaman örtüşmesi imkânsızdır ve her meslek mensubu bu ikilemin içerisinde kalmaktadır. Yaşanan ikilemlerden çıkabilmek, hedefleri ve hayalleri olan ve bunu kurumsal hedeflerle örtüştürebilen idealist meslek mensupları ile mümkün olabilmektedir.

Bu ikilemde belki de insan kaynağı açısından daha fazla ön plana çıkan bir diğer husus ise jandarma mesleğinin diğer mesleklerle yaklaşması ve personelin diğer mesleklere geçiş fikri üzerine odaklanarak jandarma mesleğini dönüştürmeye başlamasıdır. Öncelikle diğer mesleklere geçişin profesyonellik ve uzmanlık talepleriyle bir bağlantısı olduğu ortadadır. Ancak asıl sebep, jandarma mesleğinin bir yaşam tarzı olarak görülmesinden vazgeçilmesidir.

Jandarma tipi yapıların kültürünü oluşturan temel öğelerin başında, subayların entelektüel, profesyonel ve geleneksel değerlerinin toplamı yatmaktadır (Bryant ve Harrison, 2019: 6). Bu bağlamda Ulu Önder Gazi Mustafa Kemal ATATÜRK'ün ifade ettiği *“Bir ordunun kudreti zabıt ve kumanda heyetinin kıymetiyle ölçülür”* sözünü jandarmadan ayrı düşünmemek gerekmektedir. Çünkü subaylık farklı alanlarda da olsa zor kullanma gücünü yönetme ve kriz ve zorlukları aşabilme mesleğidir. Jandarma mesleği dâhilinde de mesleki kültürü belirleyen ana unsur subaylar, dolayısıyla komutanlar ve liderlerdir. Bu durum meslekte beklenen değişimlerin istenen yönde olması için kilit noktadır ve eğitimlerde ana aktörün subay eğitimi olmasını gerekli kılmaktadır.

Jandarma mesleğine bugün ve gelecekteki komutan ve liderleri yetiştiren Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisinin rolü ve önemi ise bu noktadan ayrı düşünülemez. İcra edilen her eğitim ve öğretim faaliyetinin, jandarma mesleğindeki kılcal damarlara kadar sirayet etme potansiyeli vardır ve söz

konusu eğitim sistemlerinde alınan her kararda sistemli, bütüncül ve stratejik bir bakışla hareket edilmesi zorunludur. Pek tabi ki jandarma mesleğine yönelik eğitimlerde tamamıyla bir üniversite bakışı ve diğer bir ifade ile sivilleşme olması ya da beklenmesi mümkün değildir. Bununla birlikte jandarma mesleğine yönelik çalışma içerisinde açıklanan akademik ve mesleki eğitime yönelik yaklaşımlarda bir tercihten ziyade akademik dersler ile mesleki dersler arasındaki dengeyi korumak, buna mesleki sosyalizasyonu sağlayacak anlayışı kazandırma sürecini dâhil edebilecek bir model sunmak gerekmektedir. Dolayısıyla eğitimlerin hem yükseköğretim sistemi içerisinde kalması hem de mesleğin gerekliliklerine yönelik bilgi tutum ve davranışları sergileyebilecek beceri setlerini barındırması sağlanmalıdır.

Yapılabilecek hatalardan birisi ise güncel konu ve konular içerisinde mesleki kültür, aidiyet ve etik ilkeler temelli bir yol ve yöntemden saparak teori veya pratikten birini tercih etmektir. Belirtilen husus asla bilimsellikten taviz verilmesi şeklinde algılanmamalı, ancak gerçekliklerle ve tecrübelerle eğitim sistemlerinin yoğrulması zorunluluğunu da unutturmamalıdır. Bugün için, gerek yetişen personel açısından gerekse jandarmanın etkinliği açısından ihtiyacın iyi seviyede karşılandığı görülmekle birlikte, mükemmellik arayışı hız kesmeden devam etmelidir.

Eğitim içeriği ne olursa olsun verilme kalitesi ve öğrenciye geçmesinde öğretim elemanı yetkinliği bir diğer önemli husustur. Bu noktada çalışmanın geneliyle dolaylı bir bağı olsa da, öğretim elemanında hibritleşmenin önemi büyüktür ve JSGA'nın bugünü ve geleceği açısından önemli bir tercihi içerisinde barındırmaktadır. Benzer şekilde sivil öğretim elemanı veya jandarma öğretim elemanının birbiri yerine tercihinden ziyade, birlikteliğinden söz etmek daha doğru bir bakış açısidir. Somutlaştıracak olursak, sadece rol model olması hasebiyle jandarma subay ve astsubaylarının derslere girmesi kastedilmediği gibi, sadece akademik alt yapı düşünülerek sivil öğretim elemanı tercihi de olmamalıdır. İdeal buluşma noktası rol model olma özelliğini ders verdiği alandaki akademik/ uzmanlık bilgisi ile birleştirmiş, mesleki gerçeklikten beslenen jandarma öğretim elemanları ile akademik yetkinliğini alandaki ihtiyaçlarla birleştirerek gerçekliği ulaşan sivil öğretim elemanının varlığıdır. Bunun için önerilen ise, alana yönelik çalışmaların sahadan beslenerek ve sivil-jandarma öğretim elemanı birlikteliğiyle

icra edilmesidir. Bu durum jandarma öğretim elemanlarının akademik altyapısını güçlendirecek, sivil akademisyenlerin ise sahadaki gerçekliklerle buluşmasını sağlayacaktır.

Üzerinde durulması gereken son husus ise, jandarma mesleğine yönelik eğitimlerin, mesleğin neredeyse tüm safhalarına yayılmış bir özellik göstermesi gereğidir. Özellikle subaylarda alt, orta ve üst yönetici kademesinin değiştiği rütbe geçişlerinde, bakış açısının gelişimi ve değişiminde yenilenen ve tazelenen eğitimler önemli bir aşama oluşturmaktadır. Bu durum ise aynı zamanda birbiriyle bağlantılı müfredat oluşturulmasını da zorunlu kılmaktadır. Tek seferde bir subayı bütün görevlere hazırlamanın özellikle jandarma gibi bir meslekte mümkün olmadığı göz önüne alındığında, ileri görevlerde yönetici yetkinliklerine daha fazla ihtiyaç gösteren sürecin bu ihtiyacı giderecek eğitimlerle desteklenmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla subayın tüm kariyerini kapsayan ve yaşam boyu öğrenme ve mikro kredilendirme anlayışıyla birbirini izleyen ve bütünleyen orta, üst ve stratejik düzey eğitim modelleri geçmişte uygulandığı gibi bugün de kurgulanmalıdır.

KAYNAKÇA

Ateş, Barış. (2022). “Profesyonel Askeri Eğitim ve Türkiye’nin Model Arayışı”. *SAVSAD Savunma ve Savaş Araştırmaları Dergisi*. 32(2), ss. 407-442.

Altundaş, Olgun; Pustu, Yusuf. (2023). “Dünya’da Jandarma Teşkilatlarında Reformun Üç Şekli: Bütünleşme, Yakınlaşma ve Eşitleme”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 496, ss. 63-92.

Aryev, R.D.; Jones, A.P. (1985). “The use of discipline in organizational settings: a framework for future research”. *Research in Organizational Behavior*. Vol. 7, JAI Press, 367-408.

Bayley, David.H. (1985). *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, Rutgers Univ.Press.

Bryant, Susan F.; Harrison Andrew. (2019). “Ender’i Bulmak: ABD Silahlı Kuvvetlerinde Yaratıcılık, Yenilik ve Yetenek Yönetiminin Kesişmelerini Keşfetmek”. *Milli Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Stratejik Bakış Açılırları*, No: 31, Washington D.C., Ulusal Savunma Üniversitesi Yayınları,

Caforio, Giuseppe, Nuciari, M. (1994). “The officer profession:Ideal type.”. *Current Sociology*. 42(3), ss: 33-56.

Caforio, Giuseppe. (2017), Subay Eğitim Sistemi. Çev.Hakan Bayramlık, Zafer Uzun, Giuseppe Caforio (ed.), *Askeri Sosyoloji* (ss. 7-26). Ankara: Nobel Yayıncılık.

Cihan, Hüseyin. (2015). *Kuruluşundan Cumhuriyet’in İlk Yıllarına Geçen Süreçte Jandarma Okulları*, Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.

Clifton L. Smith, David J. Brooks. (2013). *Security Science: The Theory and Practice of Security*, Elsevier. Butterworth–Heinemann Publications, USA.

Çermeli, Ahmet; Atabey, Halil. (2002). *Jandarma Genel Komutanlığı Tarihi*, Cilt 1, Ankara, Kozan Ofset,

Demirel, Fatih. (2018). “Osmanlı Devleti’nde Jandarma Eğitimi: Selanik Vilayeti Jandarma Mektepleri”. *Osmanlıdan Cumhuriyete Jandarma*, Ankara Berikan Yayınevi, ss. 155-174.

Ergün, Mustafa; Duman, Tayyip. (1996). “19. Yüzyılda Osmanlı Askerî Okullarının Ders Programları ve Ders Kitapları”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S 7, ss.494-511.

Ergut, Ferdan. (2004). *Modern Devlet ve Polis: Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Toplumsal Denetimin Diyalektiği*. İstanbul, İletişim Yayınları.

Faure, M. J. Sénateur (2008). *Rapport d’Information, au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , par le groupe de travail chargé d’une réflexion sur l’avenir de l’organisation et des missions de la gendarmerie*. N° 271, Senato Olağan Oturumu 2007-2008.

Franke, V.C. (2000). Duty, Honor Country: The Social identity of West Point Cadets”. *Armed Forces And Society*, 26(2), ss. 175-202.

Goffman, Erving (1961). *Asylums, Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Immates*. Newyork: Doubleday.

Heffron, F.M. (1989). *Organization Theory and Public Organizations: The Political Connection*. Englewood Cliff.Prentice Hall.

Huntington, Samuel P. (2004). *Asker ve Devlet*. Çev. K.Ugur Kızılaslan, İstanbul, Salyangoz Yayınları.

İçişleri Bakanlığı (1973). *Cumhuriyet’in Ellinci Yılında İçişleri Bakanlığı (Jandarma Genel Komutanlığı)*, III. Kitap. Ankara.

İlbak, Ekrem. (1959). “Jandarma Personelinin Yetiştirilmesi”, Jandarma Dergisi, Sayı: 12-13, ss.44-47.

Janowitz, M. (1971). *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait (with a new prologue)*. Glencoe Free Press.

Karagül, Asya, Setinay. (2021). “Osmanlı Devleti’nde Jandarma Teşkilatının Kuruluş Sürecinde Eğitim: Beyrut Jandarma Mektebi”. *Uluslararası Türk Askeri Eğitim ve Öğretim Tarihi Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 19-22.

Karcı, Erol. (2018). “Üsküp Jandarma Karakol Kumandanları Mektebi (1904-1909)”, *Miras ve Değişim: Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Jandarma*, Ed. İsmail Hakkı Demircioğlu vd., Ankara, Berikan Yayınevi, Ankara 2018, ss.126-134.

Köksalan, Bahadır ve Celkan, Hikmet Y. (2018). Mesleklerin Tanımlanması ve Sınıflandırılması Üzerine Bir Değerlendirme. *Türkiye Studies Educational Sciences*, 13(19), 1219-1233.

Kemerlioğlu, E. (1996). *Sosyal Tabakalaşma*. İzmir, Saray Kitabevi.

Kennedy, G. C. ve Neilson, K. (2002). *Military Education Past Present and Future*. Londra, Praeger.

Larson, A. (1977). “Military Professionalism and Civil Control”. *Journal of Political and Military Sociology*, Sayı: 2, 52-57.

Lundman, R.J. (1980). *Police and Policing: An Introduction*. New York, Holt, Rinebart and Winston.

Masland, J. W. Radway, L. I. (1957). *Soldiers and scholars*. Princeton University Press.

Nuciari, Marina. (2017), *Askeri Kurumlara Dair Açıklama ve Modeller: Güncel Bir Gözden Geçirme*. Çev.Hakan Bayramlık, Zafer Uzun, Giuseppe Caforio (ed.), *Askeri Sosyoloji* (ss. 7-26). Ankara: Nobel Yayıncılık,

Oxford Learners Dictionaries. (2023). <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/profession?q=profession>, Erişim tarihi: 08.11.2023.

Oxford Learners Dictionaries. (2023). <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/vocation?q=vocation>, Erişim tarihi: 08.11.2023.

Özgür, Erdem. (2019). *Devlet ve Jandarma*. Ankara, Gazi Yayınevi.

Öztürk E., Cin M. (2023). “Beden Eğitimi Programlarında Verilen Kick Boks Dersleri Kolluğun Savunma Sporü İçin Motivasyon Sağlıyor Mu?”. *Beden Eğitimi ve Spor Bilimleri Dergisi*. 17(1), 36-45.

Platon. (1995). *Devlet*. Çev.Eyüpoğlu,S ve Cimcoz, M.A.. İstanbul, Remzi Yayınevi.

Reed, B.J., Segal, D.R. (2000). “The Impact of multiple deployments on Soldiers Peacekeeping attitudes, morale and retention”. *Armed Forces and Society*, 27(1), 57-78.

Şişman, M. (2018). *Eğitime Giriş*. Ankara, Pegem Akademi.

Soeters, Joseph. (2017), “Askeri Kültür”, Çev.Hakan Bayramlık, Zafer Uzun, Giuseppe Caforio (ed.), *Askeri Sosyoloji*, Ankara: Nobel Yayıncılık, ss. 237-254.

Tekir, Süleyman.(2020). *Osmanlıdan Cumhuriyete Jandarma*. İstanbul, Timaş Yayınları.

Türk Dil Kurumu. (2023). <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim tarihi: 08.11.2023

Türk İslam Ansiklopedisi. (2023). <https://islamansiklopedisi.org.tr/suluk--tasavvuf>, Erişim tarihi: 15 Kasım 2023.

Van Creveld, M. (1990). *The training of officers: From military professionalism to irrelevance*. New York: Free Press

Van Doom, J. (1969). *Military Professions and Military Regimes*. Den Haag. Motuon.

Winslow, D. (1999). "Diversity in the Canadian Armed Forces". J.Soeters and J. Van der MEulan (eds.). *Managing Diversities in the Armed Forces: Experiences From Nine Countries*, Tilburg University Press, ss.33-54.

<https://www.jsga.edu.tr/vizyon>, Erişim tarihi: 20.11.2023.

<https://ni-u.edu/wp/academics/schools/college-of-strategic-intelligence/bachelor-of-science-in-intelligence-bsi/> Erişim tarihi: 20.11.2023

<https://www.birmingham.ac.uk/schools/government/courses/masters/modules/polsis/security-studies.aspx>, Erişim tarihi: 20.11.2023.

<https://www.bcu.ac.uk/social-sciences/courses/criminology-ba-hons-2024-25>, Erişim tarihi: 20.11.2023.

<https://www.mq.edu.au/faculty-of-arts/departments-and-schools/department-of-security-studies-and-criminology>, Erişim tarihi: 20.11.2023.

<https://www.bachelorsportal.com/studies/245378/security-management.html>, Erişim tarihi: 20.11.2023.

<https://www.stjohns.edu/academics/programs/homeland-security-bachelor-science>, Erişim tarihi: 20.11.2023.

https://www.yok.gov.tr/Documents/Kurumsal/egitim_ogretim_dairesi/lisans-onlisans-program-adlari/2021/2020-2021-lisans-bolum-program-isimleri.pdf, Erişim tarihi: 21.11.2023.



Araştırma Makalesi / Research Article

SOSYAL SERMAYENİN AFETLERE DAYANIKLI TOPLUM OLUŞTURMADA ROLÜ: CUMHURİYET'İN 100. YILINDA TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Önder BOZKURT ¹
Halil İbrahim ÇİÇEKDAĞI ²

ÖZ

Bu çalışma, sosyal sermayenin afetlere dayanıklı toplum oluşturmadaki rolünü Cumhuriyet'in 100. yılında Türkiye örneği üzerinden incelemektedir. Makalede, sosyal sermaye kavramı ve kuramı, 6 Şubat depremleri sonrası müdahale ve iyileştirme süreçleri, Meclis Araştırma Raporu, kalkınma plan ve programları ile politika hedefleri ele alınmaktadır. Makale, sosyal sermayenin afet sonrası toplum hayatını normalleştirmede, yıkımı yeniden inşa etmede, ekonomik ve sosyal hayatı canlandırmada ve toplumsal dayanıklılığı arttırmada önemli bir değer ve güç taşıdığını vurgulamaktadır. Makale, afetlerin kalkınma politikaları üzerinde hem olumsuz hem de pozitif etkileri olduğunu, ancak güçlü sosyal sermaye ile bu etkilerin minimize edilebileceğini ve afetlere dirençli toplum hedefine ulaşılabileceğini savunmaktadır. Makalenin ana fikri, afetlere dirençli toplum olma hedefine güçlü sosyal sermaye ile ulaşılabileceği öngörüsünün teorik tartışmasıdır. Cumhuriyet'in 100. yılında Türkiye'nin afet yönetimi ve sosyal sermaye birikimi çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Makalenin yöntemi, literatür taraması ve olay analizidir. Çalışma sonuçları; Türkiye'nin 6 Şubat depremleri gibi büyük bir afet sonrasında hızla toparlanabilmesinde sosyal sermayesinin güçlü olmasının önemli bir rolü bulunduğunu, ancak afet yönetimi sürecinde hukuki ve kurumsal anlamda atılması gereken bazı iyileştirici adımlara da ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Çalışmada özetle; afet risklerini göz önüne alarak kalkınma politikalarını hazırlayan Türkiye'nin, sosyal sermaye birikimini kesintiye uğratmadan halkın afet farkındalık kültürünü artırma hedefinin afetlere karşı toplumsal dayanışmayı ve dayanıklılığı arttırdığının altı çizilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Sermaye, Kalkınma Planları, Afet Yönetimi, Meclis Araştırma Raporu

¹ Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) – Ankara, e-posta: bbozkurtonder@gmail.com
ORCID: 0000-0003-1152-3096

² İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü – Konya, e-posta: cicekdagi@gmail.com ORCID: 0000-0002-3535-0647

THE ROLE OF SOCIAL CAPITAL IN CREATING A DISASTER RESILIENT SOCIETY: THE EXAMPLE OF TÜRKİYE IN THE 100TH ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC

ABSTRACT

This study examines the role of social capital in creating a disaster-resistant society through the example of Türkiye on the 100th anniversary of the Republic. In the article, the concept and theory of social capital, response and recovery processes after the February 6 earthquakes, Parliamentary Research Report, development plans and programs and policy objectives are discussed. The article emphasizes that social capital has an important value and power in normalizing post-disaster social life, rebuilding destruction, revitalizing economic and social life, and increasing social resilience. The article argues that disasters have both negative and positive effects on development policies, but with strong social capital, these effects can be minimized and the goal of a disaster-resistant society can be achieved. The main idea of the article is the theoretical discussion of the prediction that the goal of becoming a disaster-resistant society can be achieved with strong social capital. Türkiye's disaster management and social capital accumulation in the 100th anniversary of the Republic are the subject of the study. The method of the article is literature review and case analysis. Study results; It shows that strong social capital plays an important role in Türkiye's rapid recovery after a major disaster such as the February 6 earthquakes, but that there is also a need for some remedial steps to be taken in legal and institutional terms in the disaster management process. In summary in the study; It is underlined that Türkiye, which prepares its development policies by taking disaster risks into consideration, aims to increase the public's disaster awareness culture without interrupting social capital accumulation and increases social solidarity and resilience against disasters.

Keywords: Social Capital, Development Plans, Disaster Management, Parliamentary Research Report

GİRİŞ

Kurulduğu yıllardan bu yana önemli askeri, iç ve dış sosyo-politik süreçler, kültürel ve ekonomik hadiseler yaşayan bir ülke olarak Türkiye, tecrübe ettiği 100 yıllık birikimi ve bünyesinde barındırdığı potansiyel kaynakları ile dünya çapında farklı kıtalardaki ülkelerin takibine aldığı devletler arasında haklı bir yer edinmiştir. Dönem dönem kesintiye uğrasa da demokratik gelişim sürecinden taviz verilmemesi, özellikle son yıllardaki kırılganlıklara rağmen ortaya konulan ticari, ekonomik ve dış politika hedeflerindeki iyileştirici adımlar, sosyal yapıda görülen değişimlerin olumlu yöne evrilmesi, elde edilen kazanımların altında yatan ana aktörler arasındadır. Atatürk önderliğinde kurulan Cumhuriyet'in elde ettiği bu kazanımlarda hiç şüphe yok ki, eğitimde sağlanan fırsat eşitliğinin bir sonucu olan nitelikli iş gücü ve lider kadroların varlığı yadsınamaz bir gerçekliktir. Türkiye yakın geçmişte yaşadığı farklı tür ve yoğunluktaki bir takım acı olayları nitelikli insan kaynağı, toplum dayanışması ve sosyal sermaye gücüyle aşmayı bilmiş ve tabiri caizse büyük olayların verdiği daha mukavemetli ve dayanıklı olma halini fırsatlara çevirebilmiştir.

Türkiye yüzyılının hafızalarda daima yer bulacak olan acı tecrübelerinden biri de yaşanan büyük afet olaylarıdır. Sosyal kenetlenmenin farklı şekillerdeki tezahürleri ile başa çıkılan bu büyük afetler arasında, sadece depremler özelinde kısa bir hatırlatma yapıldığında, 1939 Büyük Erzincan Depremi, 1999 Marmara Depremleri, 2011 Van Depremi, 2020 yılında iki farklı bölgede, Elâzığ ve İzmir illerinde yaşanan depremler ile yaraları halen tazeliğini koruyan, ülkenin güneydoğusundaki on bir ili etkileyen, 6 Şubat Depremleri ilk akla gelenler arasındadır.

Tahmin edileceği üzere meydana gelen bu depremler, can ve mal kayıpları açısından ülkenin kalkınma dinamiklerine, fiziki ve beşerî sermayesine ciddi zararlar verse de sosyal sermayenin güçlü bir şekilde kullanılarak sosyal dayanışmanın sağlamlaşması adına, milli birlik ve beraberlik duygularının perçinlenmesi yanında, büyük olaylar karşısında ayağa kalkmanın ve de ülke kaynaklarını seferber edebilme kabiliyetlerinin adeta tatbikatı addedilebilecek türden olaylardır. Sözü geçen bu afet olayları karşısında Türkiye'nin elde ettiği

kazanımlar, afetlerle mücadele ve afetlerin yol açtığı zararların iyileştirilmesi konusu, gelecekte dünya afet tarihi literatüründe gerek akademisyenlere gerekse politika yapıcılara önemli çıkarımlar verecek niteliktedir.

Bu bağlamda, “Sosyal Sermayenin Afetlere Dayanıklı Toplum Oluşturmada Rolü: Cumhuriyet'in 100. Yılında Türkiye Örneği” adını taşıyan çalışmanın ana saiklerinden biri, afetlere dirençli toplum olma hedefine güçlü sosyal sermaye ile ulaşılabileceği öngörüsünün teorik tartışmasını yapmaktır. Çalışmanın teorik tartışmasının yürütüleceği ilk bölümde, sosyal sermaye kavramından ve sosyal sermaye kuramının bileşenlerinden söz edilmektedir. Ardından sosyal sermaye olgusu üzerinde yapılan kuramsal yaklaşımları somutlamak amacıyla asrın felaketi olarak adlandırılan 6 Şubat Deprem afetleri sonrasında yürütülen müdahale ve iyileştirme süreçlerinin olay analizi yapılacak olup bu kısımda ayrıca, 2023 yılında yayınlanan Meclis Araştırma Raporundan detaylıca bahsedilecektir. Adı geçen Raporda, Türkiye’de daha güçlü bir afet yönetimi süreci için hukuki alanda olduğu kadar kamu kurumlarınca yönetim düzeyinde yapılması gerekenlere yönelik çeşitli tavsiyelere yer verilmektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, Türkiye yüzyılında afetlere dayanıklı toplum inşa edilebilmesi hedefine yer verilen metinler olarak hâlihazırda yürürlükte olan kalkınma plan ve programları ile politika hedeflerinden söz edilecektir. Çalışmanın sonuç kısmında ise önceki bölümlerde ele alınan konular ışığında, afetlere dirençli toplum olma yolunda sosyal sermayenin taşıdığı değer ve öneme ilişkin genel bir değerlendirmede bulunulacaktır.

1. SOSYAL SERMAYE KAVRAMI

Sosyal sermaye kavramının ortaya çıkmasında önde gelen isim Lyda Judson Hanifan (1916) yüzyıl önce sosyo kapital kavramının temelini, toplum fertlerinin birliğine dayandırmış ve bunun toplumsal ilerlemeye olumlu etkisini incelemiştir. Ona göre bireylerin sosyalleşmesi dışında başka bir yol yoktur. Birey için aile fertlerinin bir araya gelmesi bile yeterli değildir. Birey aileden daha büyük bir topluluğun üyesi olmayı arzular, dostlarıyla birlikte olmak ister. Eğer birey komşularıyla iletişim sağlayabilirse ve daha sonra komşusu ve kendisi diğer komşularla temas ederse, birey sosyal gereksinimlerini gidermiş olacaktır ve yaşam şartlarını o topluluk içinde önemli derecede iyileştirecek ve böylece sosyal sermaye birikimi ortaya çıkacaktır. Topluluk, bir bütün olarak tüm unsurların iş

birliğinden yararlanacak ve birey, sosyal ilişkilerinde yardımın yararını, sevgiyi, komşularının içtenliğini görecektir (Hanifan, 1916: 130).

Bireylerin sosyal ilişkiler bütünü içerisinde az çok, sıkı ya da gevşek bağlarla sosyal etkileşimde bulunduğunu görmekteyiz. Bir sosyal ortama doğan insan doğduğu andan itibaren öncelikle ailesi olmak üzere diğer bireylerle sosyal etkileşimde olur. İnsan sosyal bir varlık olduğu için toplumda ve toplulukta yaşaması kaçınılmazdır. İbn-i Haldun Mukaddime’de toplumsal yaşamın ve dayanışmanın gerekliliğine işaret eder. Şu örneği sunar; birey olarak tek bir insanın kuvveti, beslenme gereksinimini giderme ve yaşamını sürdürecektir maddeleri temin etme işinde yeterli olmaz. İnsanın günde sadece bir miktar buğdayla yaşamını idame ettirebileceğini varsaysak bile, o buğdayın öğütülüp un haline dönüştürülmesi, hamur yapılması ve pişirilmesi gibi evrelerden geçmesi lazımdır. Tek bir kişinin bu işlerin hepsinin veya bir kısmının altından kalkmaya kuvveti yetmez. Bu yüzden güçlerini birleştirmeleri gerekir. Böylece güçlerini birleştiren her birey, ihtiyaçlarını gidermiş olur ve ihtiyaç duyulan kuvvetin çok daha fazlası bir kuvvete erişmiş olur (Haldun, 1406: 79). Sosyal yaşamın bir gereklilik olduğu, her bireyin bir ailede ve sosyal ortamda doğduğunu ve toplumlaşmaya girdiğini kabul ettiğimizde, sosyal kapitali de bu başlangıç noktasından anlamak gerekir. İbn-i Haldun tanımladığı asabiye kavramında da aile, akrabalık, soy bağlarının yakınlığının özellikle yardımlaşma noktasında önemine işaret eder. Eğer yardımlaşanlar arasındaki akrabalık bağı, gerçekten çok yakın ve net ise, bu yakınlığın yardımlaşmayı kolaylaştırdığını ifade etmiştir (Haldun, 1406: 171).

Sosyal sermaye terimi, 19. yy ekonomi literatüründe ortaya çıkmıştır ancak o zamanlar bugün anladığımız anlamı ve kapsamından uzaktır (Woolcock, 1998). Putnam, kavramın, bu günkü kullanımına yakın ilk kullanımının, Lyda Judson Hanifan’ın çalışmalarında görüldüğünü aktarmıştır (Putnam, 2000: 19). Bir öğretmen ve sosyal yenilikçi olan Hanifan, 1916 yılında kaleme aldığı yazısında, “sermaye” sözcüğü kullanmasının mecazi bir tarafı olduğunu belirterek, “sosyo-kapital” kavramı ile, bir toplum ya da topluluğun, ortak bir duygu ve ortak eylemler aracılığıyla kurulmasını kast ettiğini ifade etmiştir. Hanifan, konunun daha çok somut çıktıları ile ilgilenmiş, çeşitli işlerin yapılmasında toplulukların bir araya gelmesinin önemine değinmiştir. Sosyo-kapitale ilişkin kuramsal bir boyut da geliştirmiş ve sosyo-kapitalin sosyal bağlar ile oluştuğunu, bunun için iyi niyet,

dostluk, sevgi ve sosyal ilişkilerin gerektiğini vurgulamıştır (Hanifan, 1919'dan akt. Castiglione ve diğ., 2008: 2)

Buraya kadar yapılan açıklamalardan görüldüğü üzere, kurucu sosyologların çalışmalarında sosyal sermaye teorisinin köklerinin bulunduğunu söylemek mümkündür. Günümüzde sosyo-kapital teorisi tartışmalarına yön veren isimler arasında ilk akla gelenler Bourdieu, Coleman ve Putnam'dır. Bu üç düşünce adamının yaklaşımlarında ortak noktalar bulunmakla birlikte önemli ayrılıklar da mevcuttur. Mesela, her ne kadar “ağlar” ve “ortak değerler” gibi anahtar öğelere üçü de dikkat çekmiş olsa da bu öğelerin niteliği ve işleyişi hakkındaki faraziyeleri birbirinden farklıdır (Scrivens & Smith, 2013: 16).

Kavramın ilk sistematik ele alınışı, iki sosyolog, Pierre Bourdieu (1986) ve James Coleman (1988)'in çalışmalarında görülmektedir. Her iki sosyolog da eğitim üzerinde yürüttükleri çalışmalarda, Hanifan gibi, sosyal ilişkilerin etkilerini sistematik bir şekilde araştırdıkları uygulamalı çalışmalar yapmışlardır. Sosyal ortamın ve sosyal ilişkilerin eğitim performansı üzerindeki etkisine dikkat çeken bu iki sosyolog, farklı hedeflerden hareket ederek farklı sosyal kapital teorileri ortaya koymuşlardır. Bourdieu ve Coleman'ın çalışmaları kavramın gelişmesinde önemli rol oynamaktadır ancak, akademik ve politik tartışmalarda yeterince ilgi görmemiştir. Bu bağlamda kavramın bilinmesi, Putnam'ın, önce 1993 yılında İtalya'daki demokratik kurumların farklılaşan performanslarının sebeplerini açıklamaya çalıştığı araştırması ile daha sonra da 2000 yılında Amerika'daki sosyal yaşama ilişkin sunduğu çalışması “Bowling Alone” ile sağlanmıştır. Putnam, çalışmalarının birincisinde, sosyal kapitalin politika performansı üzerindeki etkisini incelemiş, ikinci çalışmasında ise genel refah seviyesi ve politika müdahaleleri üzerindeki etkisini göstermeye çalışmıştır (Farr, 2004).

Sosyal sermaye, “Büyük (Grand) Teori” olarak, toplumun makro düzeydeki olgular arasındaki sebep-sonuç ilişkilerine odaklanan bir kavramdır. Ayrıca, toplumun işleyişini çözümlemek ve daha somut neden-sonuç ilişkileri oluşturabilmek için, bireylerin sahip olduğu ağlar ve bu ağlardaki ilişkilere de dikkat çekerek mikro mekanizmaları da kapsamaktadır. Kavramın çok yönlü olan bu tarafı, bazen karmaşıklığa yol açtığına dair eleştirileri beraberinde getirir de sosyo-kapitalin mikro ve makro düzeyde uygulanabilen bir kavram olması nedeniyle ilgi uyandırmaktadır. Bu bağlamda sosyo-kapital kavramı, sosyal araştırmalardaki

bireysel olan-toplumsal olan çiftliğine bir son nokta koyar niteliktedir (Farr, 2004). Sosyal sermayenin bu yönü hiç şüphe yok ki, araştırmacılara daha bütüncül bir değerlendirme imkânını sağlamak olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal sermaye kavramının başarısının sebeplerinden biri de onun birçok farklı disiplinin ilgi ve araştırma alanına dâhil olmasıdır. Orijinal kaynakları eğitim alanına dayanmasına rağmen, kavramsallaştırılmasında sosyolojinin çok önemli bir rolü olmuş ve etkileri politika, ekonomi, sosyal refah, sağlık alanlarında araştırılmıştır. Kavram, daha önce var olan ya da şu anda tartışılan birçok alt-kavramı içinde bulundurduğundan (sosyal ağlar, güven, sosyal katılım, sivil toplum vb.) daha rahat onaylanmıştır (Farr, 2004).

Sosyo-kapitalin kavramsal gelişmesi, yakından bağlantılı olduğu bir kavram olarak sosyolojideki cemaat tartışması üzerinden gerçekleştirilebilir. Çünkü sosyo-kapital; sivil kültür, sivil toplum ve Gemeinschaft gibi klasik sosyolojik düşüncelerin son arıtımı olarak kabul edilmektedir (Paxton, 2007: 47).

Peki, sosyal ilişkiler nasıl olup da sermaye haline dönüşmektedir? Başarılı okullar için topluluk katılımının önemine dikkat çeken çalışmasında Hanifan (1916: 130), “kendi başına kalan bireyin” sosyal olarak yetersiz olduğunu ama komşusu ile temas ederse ardından onun komşularını da kapsayan bir sosyal kapital birikimi olacağını belirtmektedir. Böylece bireyin sosyal gereksinimleri giderildiği gibi tüm topluluğun yaşam şartları da iyileşmektedir. Lin (1999) de bu soruyu şu şekilde açıklamaktadır: Öncelikle, sosyal ağlar, diğer başka yollardan elde edilemeyecek bilgilerin akışına olanak sağlamaktadır. İkincisi, bazı sosyal ilişkiler “sosyal dünyanın stratejik noktalarında” yer alarak değerli kaynakları ağda bulunan bireylerin ulaşımına açmaktadır. Son olarak sosyal ilişkiler, bireyin grup içinde olumlu bir kimlik ve tanınmışlık kazanmasını sağlar. Kişi bir gruba bağlılık kurduğunda benzer çıkar ve kaynakları paylaşmanın birliği sayesinde, duygusal destek kazanır ve grup tarafından tanınarak da kabul edilmiş olmaktadır. Anlaşıldığı üzere sosyal sermaye, ekonomik ve beşerî kapital gibi “kaynak” sağlamaktadır (Lin, 1999: 31). Özetle, bir sermaye türü olarak sosyal kapital, “ilişkilerin üretken değerine” işaret etmektedir. Buradaki üretkenlik, piyasa mal ve hizmetleri ile kısıtlı değildir. Genel olarak “iyi oluş halinin üretimi” ile ilgilidir. Bu noktada devreye giren sosyal ilişkiler ise bireyin hayatını farklı yönlerden iyileştirecek “araçsal” bir değere sahiptir (Scrivens & Smith, 2013: 9).

1.1. Sosyal Sermayenin Bileşenleri

Sosyal sermayenin ana bileşenleri; iletişim (sosyal) ağları, normlar ve güvendir (Keleş, 2012). Bu üç bileşenin de ortak kaynağı iletişim ağları veya sosyal ağlardır. En az iki kişinin iletişime geçmesiyle sosyal sermayenin temeli kurulmuş olur ve normlar ile güven bileşenleri iletişim ağının meydana gelmesiyle ortaya çıkar ve bileşenler arasında bir döngü bulunur. Her biri diğerlerini güçlendirmektedir. Sosyal ağlar güven ve norm bileşenlerinin verimliliğini yükselterek, ağdaki bireylerin bilgi paylaşımını mümkün kılarak ağın işlevselliğini geliştirmektedir (Keleş, 2012: 29).

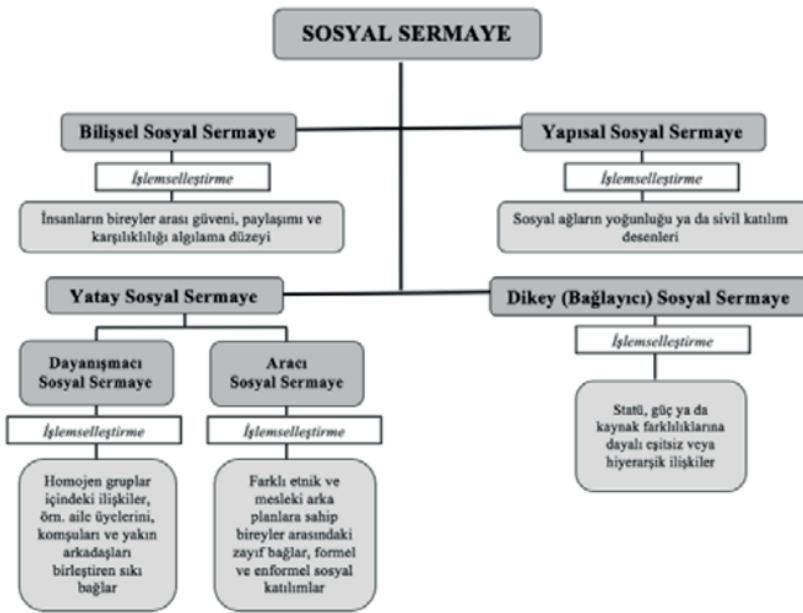
Field'e (2006) göre, sosyal kapitalin temel düşüncesi, iletişim ağlarının bir zenginlik değerinde olduğudur. Çünkü iletişim ağları, sosyal bağlılığın esasını oluşturmaktadır ve sosyal bağlılık, insanların sadece doğrudan bildikleri kişiler dışında da karşılıklı yararlar sağlamak için birlikte çalışmayı mümkün kılmaktadır (Field, 2006: 16). Diğer bir anahtar kavram olan güven, daha sağlıklı toplumların meydana gelmesini sağlamak ve toplumsal işlevlerin gerçekleştirilmesini sağlamak için kaçınılmazdır (Şan ve Şimşek, 2011: 103). Bireylerin birbirlerine duydukları güven ne kadar çoksa, bireylerin başarıları ve toplumsal başarı da o kadar çok olmakta; bu da toplumların ekonomik gelişmesiyle sonuçlanmaktadır (Karagül ve Dünder, 2006: 69). Sosyal kapitalin bir diğer bileşeni normlar olmaktadır. Normlar, bir sosyal topluluğa katılan bireylerin mensup oldukları topluluk bakımından ne tür tutum ve davranışlara sahip olmaları gerektiği hakkında yazılı olmayan kurallar içeren değerler bütünüdür (Keleş, 2012: 31).

Sosyal sermayenin temel fikri, iletişim ağlarının bir zenginlik kaynağı olduğudur, çünkü iletişim ağları, sosyal bağlılığın temelini oluşturur ve sosyal bağlılık, insanların sadece tanıdıkları kişilerle değil, karşılıklı fayda sağlamak için iş birliği yapmayı mümkün kılar (Field, 2006: 16). Güven gibi diğer bir önemli kavram, daha sağlıklı toplumların ortaya çıkmasını ve toplumsal işlevlerin yerine getirilmesini sağlamak için şarttır (Şan ve Şimşek, 2011: 103). Bireyler birbirlerine ne kadar güvenirse, bireylerin ve toplumun başarıları da o kadar artar; bu da toplumların ekonomik gelişimine katkı sağlar (Karagül ve Dünder, 2006: 69). Sosyal sermayenin başka bir ögesi de normlardır. Normlar, bir sosyal topluluğun üyesi olan bireylerin, ait oldukları topluluk açısından nasıl davranmaları ve

tutum sergilemeleri gerektiği konusunda yazılı olmayan kurallar içeren değerler kümesidir (Keleş, 2012: 31).

Sosyal sermayeye ait detaylı bir literatür taraması yapan İslam vd. (2006) sosyal sermayenin biçimlerini ve boyutlarını Şekil 1’de gösterildiği gibi şematize etmiştir.

Şekil 1. Sosyal Sermayenin Sahip Olduğu Alt Kategoriler



Kaynak: (İslam ve ark., 2006: 5).

1.2. Sosyal Sermayede Bulunan Temel Yaklaşımlar

Sosyal sermaye, iki farklı bakış açısından incelenmektedir. Bunlardan biri, mikro düzeyde “bireysel iyilik hali”, diğeri ise makro düzeyde “toplumsal iyilik hali”dir. Bireysel iyilik hali, ‘sosyal ağlar sayesinde kurulan karşılıklı fayda (sermaye) ilişkisi olup, bu bakış açısında ön planda olan, sosyal ilişkilerin bireye kattığı değer ve kazançtır. Sosyal iletişim ağları, bilgi, yardım ve destek erişimini mümkün kılmaktadır. Sosyal sermayenin değeri ve ölçütü için, bir ilişkinin varlığı, ilişki kurulan kişi ile ilişkinin gücü ve çeşidi ile ilişki içinde olan kişiler aracılığıyla elde

edilen sermaye (bilgi, yardım faaliyetleri, destek hizmetleri) belirleyicidir. Makro düzeyde sosyal sermaye ise, bir toplum veya topluluğun karşılıklı yardımlaşma, destekleşme ve sosyal kontrol ile sosyal sermayenin bütün grup için yararlı sonuçlara yol açması şeklinde tanımlanmaktadır (Reitmayr, 2008: 22).

Tablo 1. Sermaye Kavramının Yapısal Dönüşümü

Geleneksel ekonomik sermaye	Beşerî sermaye	Sosyal sermaye	Bilişsel sosyal sermaye
Neye sahipsin?	Ne biliyorsun?	Kimi tanıyorsun?	Kimsin?
			Ne hissediyorsun?
Para, Bina, Araç ve Gereçler Patentler, Veriler	Tecrübe, Eğitim, Yetenekler, Bilgi, İdealler	Ağ Bağlantıları Arkadaşlar, İlişkiler	Güven, Umut Hayal, Özel Yetenekler

Kaynak: (Luthans ve ark., 2004; Kitapçı, 2017).

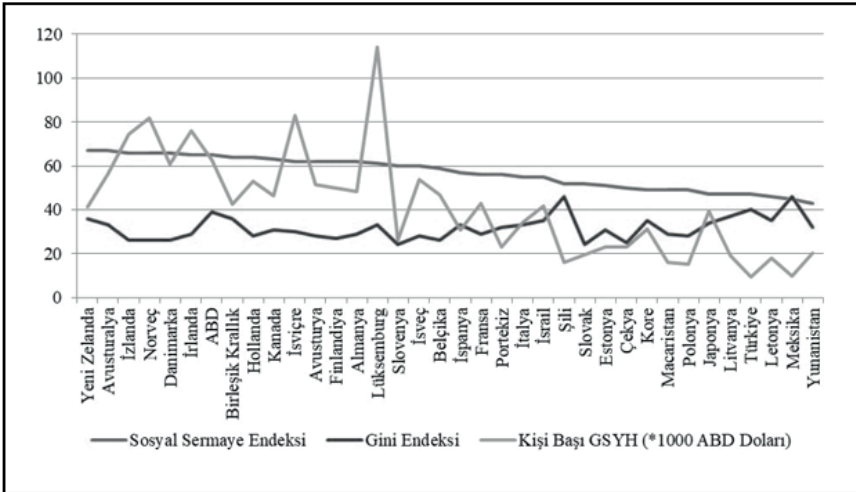
Sermaye, gelir ve kazanç sağlayan yani bir fayda akışı oluşturan varlık kümesini ifade etmektedir (Krishna & Uphoff, 2002). Tablo 1’de de görüleceği gibi, sermaye kavramı fiziksel olarak üretim faktörleri arasında süreci hızlandıran, işgücünün verimliliğini artıran ve önceden üretim için yapılmış araç-gereçler olarak tanımlanmış, bunun yanında parasal sermaye de bazen fiziksel sermayeye dâhil edilmiştir. Endüstrileşme süreci ve yapılan yatırımlar insanları tatmin etmeyince bilgi ön plana çıkmış ve sosyal ve beşerî sermaye kavramları hem makroekonomik hem de mikroekonomik yönden değer kazanmıştır.

Sosyal sermaye, sosyolojik olarak Hanifan (1916)’a göre; bireylerin topluma karşı sergilediği iyi niyet, dostluk, sevgi ve sosyal ilişkilerin hayatta sıkça bulunmasıdır. Bir birey ailesi ve komşularıyla iyi ilişkiler içindeyse ve çevresindeki diğer bireyler de birbirleriyle iyi geçiniyorsa, orada bir sosyal sermaye birikimi mevcuttur. Sosyal sermaye birikimi; bireylerin ihtiyaçlarına hızlıca cevap verilmesini sağlayarak, toplumsal birliğe ve gelişmeye can verir. Ekonomik olarak sosyal sermaye, Sprengers ve arkadaşları (1988) tarafından; bireye daha iyi yaşam koşulları sunan üretimin kaynağı olarak tanımlanmıştır. Temple (2000)’a göre sosyal sermaye; toplumu oluşturan bireyler, sivil toplum kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlayan, toplumun verimliliğini artıran; güven, norm ve iletişim ağının özellikleridir. İnsanlar arasındaki güven temelli iletişimin ekonomik faydalarını araştıran sosyal sermaye; kişinin sosyal yapısını, eğitim seviyesini, aile bağlarını, iş yaşamını, sivil katkılarını ve kamu yönetimindeki

etkinliklerini büyük ölçüde etkilemektedir.

Şekil 2’de sosyal sermayenin en yüksek değere sahip olduğu Yeni Zelanda’dan en düşük değere sahip olduğu Yunanistan’a doğru bir sıralama yapılmıştır. Genel olarak bakıldığında aynı doğru üzerinde kişi başına Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH)’nın azalan bir eğimde olduğu görülmektedir. Bu durumda, sosyal sermayenin ekonomik yönden katma değer sağladığını ifade etmek hatalı bir değerlendirme olmayacaktır.

Şekil 2. Ülkelere Göre GİNİ, Kişi Başına GSYH ve Sosyal Sermaye Endeksi



Kaynak: World Economic Forum, 2019; OECD, 2020.

2. SOSYAL SERMAYE İLE BAĞLANTISI AÇISINDAN 6 ŞUBAT 2023 TARİHLİ DEPREMLER

Sosyal sermaye, afet durumlarında toplumun dayanıklılığını ve iyileşmesini artıran bir faktördür. Aynı zamanda sosyal sermaye, toplumun bir arada yaşamasını sağlayan, iş birliği ve dayanışmayı pekiştiren, toplumsal güveni yükselten, toplumsal sorunları çözmeye yardımcı olan bir kavramdır (Ekşi, 2020).

Sosyal sermaye, afet durumlarında şu şekilde kullanılabilir:

- Afet öncesi, afet risklerine karşı farkındalık oluşturmak, afetlere hazırlık yapmak, afet planları oluşturmak için toplumun katılımını sağlamak (Özbayrak, 2023).

- Afet anında, afetzedelere yardım ulaştırmak, afet yönetimine katkıda bulunmak, afetle ilgili doğru bilgi paylaşmak için toplumun gönüllülüğünü ve iş birliğini artırmak (Özbayrak, 2023).

- Afet sonrası, afetzedelerin psikososyal ihtiyaçlarını karşılamak, afetzedelerin sosyal destek ağlarını güçlendirmek, afetzedelerin topluma yeniden uyum sağlamalarını kolaylaştırmak için toplumun dayanışmasını ve empatisini geliştirmek (Ekşi, 2020; Özbayrak, 2023).

6 Şubat 2023'te Kahramanmaraş merkezli iki deprem, Türkiye ve Suriye'nin yanı sıra geniş bir coğrafyada büyük yıkımlara ve kayıplara yol açmıştır. Bu depremlerde 50 binden fazla kişi hayatını kaybetmiş olup orta hasar ve üzeri hasara sahip toplam bağımsız bölüm (konut, ticarethane ve ahır dâhil) sayısı, 816 binden fazladır. Depremlerden 14 milyondan fazla kişi etkilenmiş, kurulan 645 bin çadırda 2,5 milyon kişiye geçici barınma hizmeti sağlanmıştır. Çadır kentler sonrasında oluşturulan 387 konteyner kentte kurulan 200 binden fazla konteynerde yaklaşık 670 bin afetzedeye barınma imkânı getirilmiştir (AFAD, 2023a).

Yaşanan bu büyük depremlerin ardından, Türkiye'de ve uluslararası alanda sosyal sermayenin güçlü bir şekilde devreye girdiği görülmüştür. Devlet, AFAD aracılığıyla depremzedelere acil yardım, ayni ve nakdi ödemeler, barınma, sağlık, psikososyal destek, eğitim, altyapı, ulaşım, iletişim gibi temel kamu hizmetlerini sağlamıştır. AFAD, diğer tüm kurumlarla ve sivil toplum kuruluşları ile iş birliği halinde adeta sosyal sermayenin koordinatör kurumu olarak çadır kentler, konteyner kentler ve prefabrik konutlar gibi geçici, yapımları 11 ilde hâlihazırda devam eden afet konutları gibi kalıcı barınma çözümleri üretmiştir. Hiç şüphe yok ki, Türkiye'nin sosyal sermayesinin güçlü olmasının, asrın felaketinin açtığı ağır yaraları daha hızlı onarmasında en kilit ve en önemli destek unsuru olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Ülke genelinde her il ve ilçede, sivil toplum kuruluşları, gönüllüler, hayırseverler, iş dünyası, medya, sanatçılar, sporcular, ünlüler, din adamları, akademisyenler, öğrenciler, vatandaşlar depremzedelere destek olmak için adeta seferber olmuştur. Maddi ve manevi yardımlar, bağış kampanyaları, dayanışma etkinlikleri, farkındalık çalışmaları, girişimcilik projeleri, sosyal medya paylaşımları gibi pek çok faaliyet gerçekleştirilmiştir. Depremzedelerin ihtiyaçları, talepleri,

sorunları, beklentileri, önerileri, deneyimleri, duygu ve düşünceleri dinlenilmiş, paylaşılmış ve uygun çözümler aranmıştır.

Uluslararası toplum da depremlerin etkilediği milyonlara duyarsız kalmamıştır. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, NATO, İslam İşbirliği Teşkilatı, Kızılhaç, Kızılay gibi kuruluşlar Türkiye'ye yardım eli uzatmış, 50'den fazla ülke, deprem bölgesine arama-kurtarma, sağlık, lojistik, mühendislik, barınma, gıda, su, battaniye, giysi, hijyen malzemesi gibi yardımlar göndermiştir. Türkiye'nin dost ve kardeş ülkeleri, depremzedelerin acılarını paylaşmış, taziyelerini ileterek dayanışma mesajları vermişlerdir.

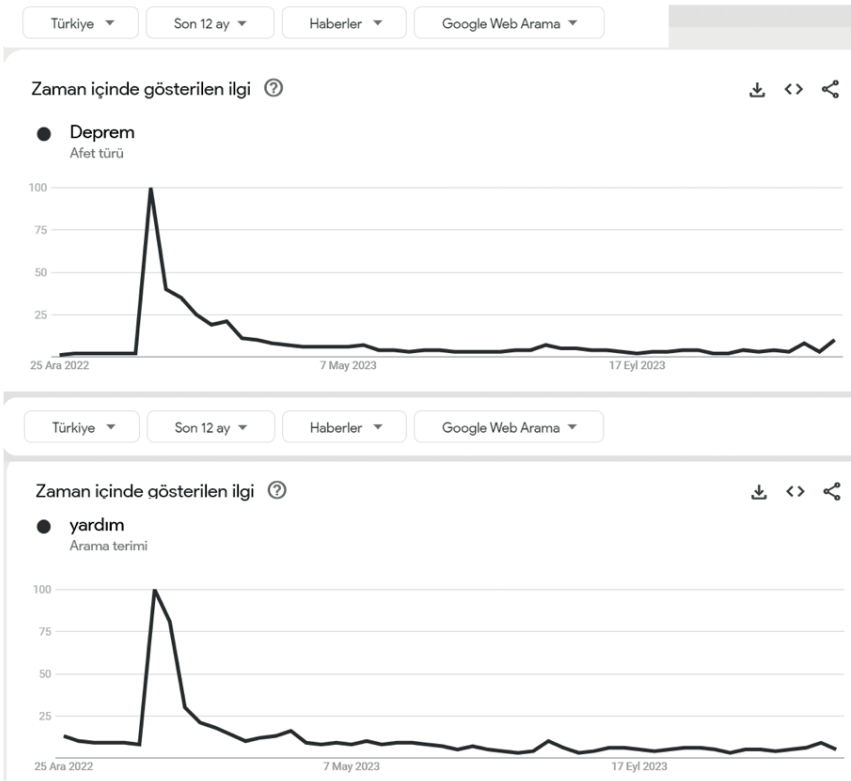
6 Şubat Depremleri, Türkiye'nin ve bölgenin en büyük felaketlerinden biri olarak tarihe geçmiştir. Ancak depremler, aynı zamanda sosyal sermayenin önemini ve gücünü de göstermiştir. Sosyal sermaye, depremzedelerin hayatta kalmasını, yaralarını sarmasını, umudunu korumasını, yaşama tutunmasını sağlamıştır. Sosyal sermaye, deprem bölgesindeki yıkımı yeniden inşa etmeye, ekonomik ve sosyal hayatı canlandırmaya, toplumsal dayanıklılığı artırmaya katkıda bulunmuştur. Sosyal sermaye, Türkiye'nin ve bölgenin barış, istikrar, iş birliği, kalkınma, refah, mutluluk gibi hedeflerine ulaşmasında bundan sonra da önemli bir rol oynamaya devam edecektir.

2.1. Google Trends Üzerinden Yapılan Bir Analiz

Google Trends, Google'da aranan kelimelerin veya konuların ne sıklıkta, nerede ve hangi dillerde aratıldığını gösteren bir servistir. Bu servis sayesinde, popüler arama trendlerini, bölgesel arama farklılıklarını, ilgili anahtar kelimeleri ve haber başlıklarını görebilmek imkân dâhilindedir. Google Trends, pazarlama, araştırma, eğitim, gazetecilik gibi alanlarda kullanılabilir. Google Trends, Google aramalarının bir kısmını analiz ederek çalışmakta ve verileri günlük olarak güncellemektedir. Google Trends, arama hacmi dizini grafiği, ilgi haritası, ilgi zaman çizelgesi, ilgi kategorileri gibi birtakım özellikler sunmaktadır. Google Trends, arama kelimelerinin veya konuların zaman içindeki değişimini, coğrafi dağılımını, ilişkili kelimelerini ve haber olaylarını göstererek, arama davranışlarını anlamak için kullanılan yararlı bir araç olarak tanımlanmaktadır (Google Trendler, 2023).

Çalışma kapsamında Google Trends sistemi üzerinden son 12 ayda Web’de aranan haberler arasından “deprem ve yardım” anahtar kelimeleri analiz edilmiştir. Bu kapsamda çıkan sonuçlar aşağıda Şekil 3’te yer alan grafikte görülmektedir.

Şekil 3. Deprem ve Yardım Anahtar Kelimelerinin Google Trends Analizi (23.12.2023)



Şekil 3’te yer alan grafik; 6 Şubat 2023 tarihinde yaşanan depremlerin insanlar tarafından bir farkındalık uyandırarak deprem sonrası birkaç hafta araştırıldığını ya da takip edildiğini, sonrasında ise neredeyse başlangıçtaki haline kadar düştüğünü göstermektedir. Deprem ve yardım kelimelerinin aranma sıklığı bu grafikte dikkat çekmekte ve sosyal sermayenin varlığına yönelik dijital ortamlarda da olsa araştırmacılara değerli fikirler sunmaktadır. Bu durum yaşanan afetler sonrası olayları merak eden, yardım yapmak isteyen ya da yapılan

çalışmaları takip eden insanların birlikteliklerini ortaya koyması açısından sosyal sermayenin önemli bir bileşenini gözler önüne sermektedir.

2.2. 2023 Meclis Araştırma Komisyonunda Ortaya Konulan Değerlendirme ve Öneriler

02.03.2023 tarihinde kurulan “Kahramanmaraş Merkezli Depremlerin Sonuçlarının Tüm Yönleriyle Araştırılması, Depreme Dirençli Yapı Stokunun Oluşturulması ve Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Etkinliğinin Artırılması İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu” düzenlediği Raporu, 27.04.2023 tarihinde Meclis Başkanlığı’na sunmuştur. Altı bölümden oluşan Raporda, 165 tespitite bulunulmuş ve çözüm önerilerini ihtiva eden 295 teklif getirilmiştir. Yeri gelmişken şu noktanın altı çizilmelidir ki; Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 1962 senesinden bugüne kadar 6 Şubat Depremleri dâhil olmak üzere, depremler konusunda 10 (on) araştırma komisyonu kurulmuş ve bu komisyonlarca raporlar yayınlanmıştır. Yayımlanan Meclis Araştırma Komisyon Raporlarında öne çıkan en temel göstergeler arasında, kentsel dönüşüme ağırlık verilmesi ve yapı denetim sisteminin etkinliği konusu göze çarpmaktadır. Komisyon Raporu özetlendiğinde, aşağıda yer alan konulara ulaşılmıştır (Bozkurt ve Çiçekdağı, 2022; TBMM, 2023).

- 11 ili etkileyen ve asrın afeti olarak tanımlanan 6 Şubat Depremleri sonrasında, Meclis Araştırma Komisyonunca yayımlanan Rapor, 936 sayfadan oluşmaktadır. Komisyon Raporunda, Kahramanmaraş Depremleri hakkında detaylı açıklamalara yer verilmiş, bölgenin zemin yapısı ve bina stokunun durumu, deprem sırasında yapılan arama kurtarma çalışmaları ve deprem sonrası yürütülen faaliyetler, çadır ve konteyner kentler ile kalıcı konutların inşasına ilişkin bilgiler hakkında açıklamalarda bulunulmuştur. Yine Raporda, depremden zarar gören illerde; arama kurtarmadan sağlık ve barınma çalışmalarına, hasar tespit faaliyetlerinden yıkım ve enkaz kaldırma çalışmalarına, psiko-sosyal desteklerden kalıcı konutların inşasına kadar birçok farklı başlıkta yürütülen ve yürütülmekte olan çalışmalardan söz edilmiştir.

- Afet bölgesindeki illerin sosyoekonomik durumu söz konusu raporda, TÜİK verileri ışığında şu şekilde ele alınmaktadır: Buna göre, afet bölgesi ilan edilen illerde toplamda 13,3 milyon insanın yaşadığı ve bu nüfusun Türkiye’deki

toplam nüfusun yüzde 15,7'sini oluşturduğu belirtilerek 2001 yılı öncesinde inşa edilen binalarda yaşayan hane sayısının en az yüzde 36,5 olduğu tespiti yapılmıştır. Bölgenin demografik göstergeleri dikkate alındığında, çalışma çağındaki nüfusun fazla olduğu, genç ve dinamik nüfus yapısının varlığı ortaya konulmuştur. Yine TÜİK verilerine göre, depremden etkilenen 11 ilin 2021 yılında GSYH'den aldığı payın yüzde 9,8 olduğu, deprem bölgesinde takriben 1,4 milyon özel sektör çalışanı ve yaklaşık 300 bin kamu çalışanı olmak üzere toplam 1,7 milyon çalışan nüfusun bulunduğu belirtilmiştir.

- Raporda, depremlerin ekonomik boyutuna geniş olarak yer verilmiştir. Bu bağlamda, konut, barınma ve hane halkına yapılan finansal yardımların toplam maliyetinin 1 trilyon 460 milyar TL karşılığı 76,2 milyar dolar, eğitim sektöründe ortaya çıkan toplam maliyetin 172,6 milyar TL karşılığı 9 milyar dolar, sağlık sektöründe ortaya çıkan maliyetin ise 95,6 milyar TL karşılığı 5 milyar dolar, kültür varlıkları, turizm tesisleri ve ibadethanelere ilişkin toplam maliyetin 63,2 milyar TL karşılığı 3,3 milyar dolar, sanayi ve ticaret faaliyet alanlarına ilişkin toplam maliyetin 503,7 milyar TL karşılığı takriben 26,3 milyar dolar, ulaştırma ve haberleşme alanına ilişkin toplam maliyetin 46,5 milyar TL karşılığı 2,4 milyar dolar, enerji sektöründeki toplam maliyetin 17,3 milyar TL karşılığı takriben 904 milyon dolar, ziraat sektöründe maliyetin toplamının ilk tespitlere göre, 40 milyar TL (2,1 milyar dolar) seviyesinde olacağı, içme suyu, kanalizasyon ve belediye hizmetleri sektörüne ilişkin toplam maliyetin 112,7 milyar TL karşılığı 5,9 milyar dolar, istihdam ve sosyal koruma kapsamında sağlanan desteklerin toplam maliyetinin 105 milyar TL karşılığı 5,5 milyar dolar olacağı, savunma, güvenlik ve adalet hizmetlerine ilişkin maliyetin 31 milyar TL karşılığı 1,6 milyar dolar olacağı tahmin edilmiştir. Adı geçen Raporda; sektörel bazda yapılan bu tespitlerin yanı sıra, deprem afeti sebebiyle vazgeçilen gelirlere ilişkin maliyet tahmini de dahil edildiğinde, depremin toplam maliyetinin 2 trilyon 853 milyar 300 milyon TL olarak hesaplandığı ve bunun da dolar olarak karşılığının 148 milyar 800 milyon dolar olduğu ifade edilmiştir.

- Meclis Araştırma Komisyon Raporu'nun ikinci bölümünde, Türkiye'nin depremler konusundaki hukuki ve kurumsal yapılanması hakkında kısa bilgilere yer verilmiş, ilk olarak afet yönetimine ilişkin temel mevzuat hakkında bilgilendirmelerde bulunulmuştur. Bu kapsamda; 7269 sayılı Umumi Hayata

Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'dan, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'dan, 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'dan, 6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu'ndan, 3194 sayılı İmar Kanunu'ndan, Belediye Kanunu ile 1 ve 4 sayılı CB Kararnameleri çerçevesinde AFAD Başkanlığı'nın teşkilat yapısından, 6 Şubat Depremleri sonrasında yürürlüğe giren 126 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Yerleşme ve Yapılaşmaya İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nden, Türkiye Bina Deprem Yönetmeliği'nden, Kalkınma Planlarından, Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı ile Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı gibi ulusal belgelerden, Sendai Çerçeve Belgesi gibi uluslararası belgelerden ve önceki yıllarda hazırlanıp Meclis Başkanlığına sunulan 2010 Yılı Deprem Riskini Araştırma Komisyonu Raporu ile 2021 Yılı Depreme Karşı Alınabilecek Önlemleri Araştırma Komisyonu Raporlarından ve son olarak ABD ve Japonya gibi ülkelerdeki afet yönetim yapısı hakkında özet açıklamalara yer verilmiştir. Bu bölümün ikinci kısmında ise AFAD ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının teşkilat yapılarından söz edilmiş ve ardından meslek odaları ve sivil toplum kuruluşları gibi afetlerde görev üstlenen birimler hakkında açıklamalarda bulunulmuştur.

- Meclis Araştırma Komisyon Raporu'nun üçüncü bölümünde, Türkiye'nin mevcut yapı stoku detaylıca ele alınarak depreme dirençli şehirlerin kurulması için yapılması gerekenler sıralanmıştır. Bu açıdan Türkiye'de sıklıkla afetlerin yaşandığı vurgulanarak Kahramanmaraş Pazarcık (7,7) ve Elbistan (7,6) Depremlerinin ortaya koyduğu yıkımlar göz önüne alındığında, yapı stokunun güvenli hale getirilmesinin ne kadar ehemmiyetli olduğunun bir kez daha anlaşıldığı ifade edilmiştir. Komisyonun bölgede yaptığı incelemelerde, yönetmeliklere uygun olarak inşa edilmiş, göreceli olarak yeni yapılmış, sağlam zemin üzerinde bulunan, beton ve donatı kalitesi yeterli ve imalat işçiliği uygun olarak yapılan binalarda hasar oluşmadığının gözlemlendiği belirtilmiştir. Yıkılan binalar ile aynı alanda bulunan sağlam binalar kıyaslandığında, tekniğine uygun olarak inşa edilmiş binaların yeterli güvenliğe sahip oldukları görülmüştür.

- Raporda, riskli olduğu değerlendirilen yapı stokunun ivedilikle yenilenmesi veya güçlendirilmesi gerektiği dile getirilerek bunun çok kısa bir zaman içerisinde yenilenmesi mümkün olmadığından yapıların depreme karşı güvenli hale getirilmeleri için güçlendirme çalışmalarının da önemli olduğu

belirtilmiştir. Bu bağlamda, yapı güvenliğinin sağlanması ve deprem risklerinin azaltılması hususunda yapılacak çalışmaların iki boyutta değerlendirilmesi gerektiği açıklanmıştır. Buna göre ilk olarak, yeni inşa edilecek binaların en güncel yönetmeliklerle belirlenen kalite standartlarına tam uyumlu olmasının sağlanması ve taşıyıcı sistem tasarımı ile inşaatın sıkı denetime tabi tutularak gerçekleştirilmesi suretiyle mevcut bina stokunda deprem riski yüksek bina sayısının artmasının önlenebileceği belirtilmiştir. İkinci boyutun ise, mevcut bina stokunun deprem risklerinin belirlenerek, bir plan ve program dâhilinde azaltılması yönünde önlemler alınması olduğudur. Mevcut yapı stoku içerisindeki güvensiz binaların belirlenmesi sürecinin yapı stokunun büyüklüğü de göz önüne alınarak bölgesel ölçekte yürütülmesinin uygun olacağı açıklanmıştır. Bu süreçte binalar için risk değerlendirmesi yapılmasının ardından, bölgeler içerisinde yoğunlaşmış riskli bina gruplarında uygulanacak kentsel dönüşüm modelleri/stratejileri (güçlendirme, yeniden yapım, alan bazlı dönüşüm, parsel bazlı dönüşüm vb.) seçilmesi hususunda karar alınmasının daha kolay olacağı dile getirilmiştir.

- Raporda, üniversite öğretim görevlilerinin önerileri arasında yer alan; deprem bölgelerinde barınma problemini hızla çözmek için düşük katlı ayırık nizam betonarme, prefabrik, hafif çelik konstrüksiyon ve ahşap konut yapım endüstrilerinin hızla devreye sokulması ve yeni yerleşim alanlarının muhtemelen şehir merkezlerinden uzakta uydu kentler şeklinde tasarlanması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, 6 Şubat 2023 Depremlerinden etkilenen bölgelerde, kentin yeniden yapılanması sürecini de içerecek şekilde “afet sonrası iyileştirme ve kalkınma planı”nın hayata geçirilmesi, yeniden yapılanma sürecinin başlatılması konusunda yine üniversite öğretim görevlilerinin önerilerine yer verilmiştir.

- Meclis Araştırma Komisyon Raporu’nun dördüncü bölümünde, kentsel dönüşüm uygulamalarının etkinliğinin artırılması konusuna yer verilmiştir. Buna göre, Kahramanmaraş Depremlerinde, yıkılan veya hasar gören binaların dört ana temel sebep nedeniyle hasar gördüğü belirtilmiştir. Bu sebeplere göz atıldığında; I. Binanın oturduğu zeminin niteliğinden kaynaklanan meseleler, II. Binanın taşıyıcı sisteminden kaynaklanan meseleler, III. Binada kullanılan malzeme ve işçilikten kaynaklanan meseleler, IV. Yapı üretim süreçlerinin denetiminden/denetimsizliğinden kaynaklanan meseleler şeklinde sıralanmıştır.

- Rapora göre, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nca yürütülen kentsel dönüşüm faaliyetleri çerçevesinde belirlenen hedefler kapsamında, Türkiye'de takribi 47,9 milyon konutun bulunduğu ve bunların yaklaşık 6,7 milyonunun depreme karşı dayanıksız olduğu tahmin edilmektedir. Bu açıdan takribi 6,7 milyon bağımsız birimin 20 yıl içerisinde (takriben 10 trilyon TL kaynağa ihtiyaç olduğu) Bakanlık tarafından, mahalli idareler ve vatandaşlar ile iş birliği yapılarak her yıl 100 bini İstanbul'da olmak üzere 300 bin konutun dönüştürülmesinin Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi rehberliğinde, önceliklendirilen riskli alanlardan başlanması gerektiği ifade edilmiştir.

- Meclis Araştırma Komisyon Raporu'nun beşinci bölümünde, Türkiye'deki afet yönetim sistemi ele alınmıştır. Bu bağlamda, önemli can ve mal kayıplarının yaşandığı 1999 Depremleri sonrasında, Türkiye'de afet yönetimi konusunun tekrar gözden geçirildiği, bu bağlamda, afet ve acil durumlarda yetki ve koordinasyonun tek bir elde toplanmasının zorunluluğu üzerinde durularak 1959 yılında kurulmuş olan İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, 1965 yılında kurulmuş olan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve 1999 yılında Başbakanlık'a bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü'nün kapatılarak 2009 yılında 5902 sayılı Kanun ile Başbakanlık'a bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının (AFAD) kurulduğu ve ardından 15 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile AFAD'ın İçişleri Bakanlığı'na bağlandığından bahsedilmiştir. Raporda, AFAD'ın kurulması ile Türkiye'de "Bütünleşik Afet Yönetim Sistemine" geçildiği, "Kriz Yönetimi" anlayışından "Risk Yönetimi" yaklaşımının benimsendiği dile getirilmiştir.

- Raporda bu bölüm başlığı altında; Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP), Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP) ve Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planı (TASİP) gibi taktik seviyede hazırlanan eylem planlarından, afetlerin bilişim alt yapısı olan AYDES (Afet Yönetimi Karar Destek Sistemi) programından, sivil toplum, özel kuruluşlar, kamu ve gerçek kişilerin afetlerde görev alabilmesinin hukuki alt yapısını oluşturan AFAD Akreditasyon Sistemi ile AFAD Gönüllülük Sisteminden söz edilmiştir. 6 Şubat Depremleri sonrasında afet bölgesine intikali gerçekleşen gönüllülerin, AFAD Başkanlığınca alanda kurulmuş olan gönüllü koordinatörlüklerine kayıt yaptırdıkları, bölgeye intikallerinin sağlandığı,

kabiliyetlerine göre sahada ihtiyaç duyulan alanlara görevlendirildikleri belirtilmiş ve gönüllülerin yaptığı başarılı çalışmaların toplumda karşılık bulduğu, buna göre, 6 Şubat 2023 tarihinde 624.776 olan gönüllü sayısının Nisan 2023'te 1.392.132'ye ulaştığı ve 767.356 kişinin sisteme entegre olduğu belirtilmiştir.

• Meclis Araştırma Komisyon Raporu'nun altıncı bölümünde, Kahramanmaraş Depremleri başta olmak üzere genel olarak depremlerin afete dönüşmemesi için gerekli tespitler yapılmıştır. Bu bağlamda, toplam 165 tespitte bulunularak bu tespitlerin çözümüne dair 295 teklif geliştirilmiştir. Tespitler, "Hukuki ve Mevzuat Düzenlemesi Gerektiren Hususlar" ve "Kurum ve Kuruluşlarca Yapılması Gereken Düzenlemeler" şeklinde iki ana başlık altında toplanmıştır.

Aşağıdaki alt başlıklarda, adı geçen Raporda yapılan tespitler çerçevesinde getirilen önerilere özet olarak yer verilmiştir:

I- Hukuki ve Mevzuat Düzenlemesi Gerektiren Hususlar

1. Çatı-çerçeve niteliğinde yeni bir afetler kanununun hazırlanması,
2. Deprem özelindeki çalışmalara referans olacak "Fay Kanunu" ile diğer afetler için "Afet Risk Azaltma Kanunu"nun ulusal afet hukukuna kazandırılması,
3. Ulusal afet mevzuatıyla uyumlu yeni bir imar kanununun çıkarılması,
4. Yapı üretim ve denetim süreçlerinin tekrar düzenlenmesi amacıyla Yapı Üretim ve Denetim Kanununun çıkarılması,
5. Kentsel Dönüşüm ve Yenilenme Kanununun hazırlanması, bu kanun kapsamında, parsel ve/veya bina bazlı dönüşüm yerine, alan/ada bazlı dönüşüm modellerinin oluşturulması,
6. Coğrafi Bilgi Sistemleri Kanunu'nda veya Yönetmeliğinde değişiklik yapılması,
7. Depreme hazırlık ve afet yönetimi hususunda illerde valilik riyasetinde bir üst kurul teşkil edilmesi ve kaymakamlıklarda da benzer bir kurulun kurulması,
8. Afet yönetimi yetki ve sorumluklarının yeniden yapılandırılması,

9. Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP) kapsamında, kurumlara verilen eylemlerin sağlıklı takibi için bütün kurumlarda bağımsız direkt bakana bağlı çalışacak daire başkanlığı seviyesinde bir yapı oluşturulması,
10. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın merkez birimi olan Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün bağlı kuruluş olarak kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli "Kentsel Dönüşüm Başkanlığı"na dönüştürülmesi,
11. Büyükşehir belediyeleri ve il belediyeleri bünyelerinde Afet ve Risk Azaltma Daire Başkanlığı, Kentsel İyileştirme Daire Başkanlığı, ilçe belediyelerinde ise Afet ve Risk Azaltma ve Kentsel Yenileme Şube Müdürlükleri kurulması,
12. Binaların periyodik muayenesine yönelik mevzuatın hazırlanması, yapı denetime tabi yapıların 5 yıl, yapı denetime tabi olmayan yapıların 2 yıl içerisinde periyodik muayenesinin yapılması,
13. Tabii afet sigortasının kapsamı genişletilerek diğer tabii afetlerin eklenmesi; kırsal kesimdeki konutlar ile tamamı ticari ve sanayi maksatlı kullanılan yapıların dâhil edilmesi ve elektrik, su aboneliği gibi DASK poliçesi gerektiren iş ve işlemlerin çeşitlendirilerek tabii afet sigortasının ülke geneline yaygınlaştırılması,
14. 6306 sayılı Kanun kapsamındaki iş ve işlemlere ilişkin özel ihtisas mahkemeleri kurulması, (2021 Meclis Deprem Komisyon Raporunda da öneri olarak sunulmuştu)
15. Jandarma Entegre Muhabere Bilgi Sistemi (JEMUS) operasyonel olarak afetlerde vazife alan bütün kurumlarca kullanılmasının sağlanması,
16. Arama-kurtarma faaliyetlerinde vazife alan madencilerin AFAD organizasyonunda bir yapıya entegre edilerek ulusal müdahalenin planlanması, bütün Türkiye'deki madencilerin arama kurtarma faaliyetlerinde yer alması için akredite edilerek görevlendirilmesi, özlük haklarına bu görevlendirme karşılığının eklenerek deprem anında vazife almalarının sağlanması,

17. Deprem başta olmak üzere afet risklerini azaltmaya yönelik çalışmalara finansman desteği sağlayacak sürdürülebilir bir deprem fonunun oluşturulması,
18. 7269 sayılı Kanun kapsamında kullandırılan hazır konut kredisi tutarlarının, standart bir bedel olarak belirlenmesi yerine kredinin kullanılacağı il/ilçedeki ortalama konut maliyetleri üzerinden bölgeye has bir şekilde tespit yapılması,
19. AFAD'a böyle büyük bir afetin koordinasyonunda çok fazla mesuliyet verildiğinden ulusal arama kurtarma ve barınma hizmetinin belediyelere itfaiye ile birlikte, arama kurtarma ekipleri de kurma mesuliyeti verilmesi,
20. Afetlerden sonra bölgede arama, kurtarma ve benzer faaliyetlerde bulunacak ekiplerin, kendi ihtiyaçlarını kendileri karşılayacak şekilde donanımlı olması,
21. AFAD Başkanlığı yapılanmasında sahada daha etkin ve hızlı karar alınarak kaynakların doğru yönetilmesine ihtiyaç duyulmakta olup bu nedenle yetkilerin en alt müdür/grup başkanı seviyesinde dağıtılmasının sağlanması,

II- Kurum ve Kuruluşlarca Yapılması Gereken Düzenlemeler

1. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yükünün çok arttığı tespiti yapılarak bakanlığın daha etkin olması için çevre ve iklim değişikliği kısmının başka bir bakanlığa bağlanmasının daha faydalı olacağı,
2. Türkiye Yer Bilimleri Araştırma ve Uygulama Kurumu kurularak; Cumhurbaşkanlığına bağlı olacak şekilde idari yapılanmasının sağlanması,
3. Kahramanmaraş depremlerinin arama-kurtarma birlik sayısının az olduğunu ortaya koyduğu tespiti yapılarak merkezi idare bünyesindeki arama kurtarma birliklerinin yanı sıra başta büyükşehir belediyeleri

olmak üzere bütün mahalli idarelerde itfaiye teşkilatının her türlü afetlere müdahale edecek şekilde güçlendirilmesi,

4. Türkiye Afet Yönetimi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (TAYSB), Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) ve Türkiye Afet Risk Azaltma Planı (TARAP)'nın gözden geçirilmesi,
5. Farklı kurum ve kuruluşların mesuliyetinde bulunan tehlike ve risk haritalarının entegre edilerek Tabiat Kaynaklı Afetler Tehlike ve Risk Haritalarının Hazırlanması,
6. Sosyal boyutu güçlendirilmiş, toplumsal farkındalığı yükseltecek kapsayıcı ve katılımcı bir deprem yönetim sisteminin oluşturulması,
7. Afetzedelere kalıcı ekonomik programlar oluşturulması,
8. Deprem bölgelerine koordinatör olarak vazifelendirilen valilerin, daha önce o bölgede valilik yapmış ve bölgeyi bilen kişilerden seçilmesi,
9. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı bütçeleri birleştirilerek Afetler ve Dönüşüm Fonu adı altında yeniden yapılandırılması,
10. Türkiye Diri Fay ve Deprem Tehlike Haritası, Parametre Değerleri ve Türkiye Bina Deprem Yönetmeliği'nin acilen revize edilmesi,
11. Kamu kurumlarında sürdürülen deprem araştırmalarının tek bir kurum çatısı altında birleştirilmesi,
12. Erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi ve uygulanması,
13. Örgün öğretim sistemi içinde "jeoloji dersi" verilmesi zaruri hale getirilmeli ve toplumun, tabiat kaynaklı afet riskleri konusunda eğitilerek bilinçlendirilmesi,
14. Bütün illerin 1/1000 ölçekli bütünleşik tehlike ve afet master planlarının hazırlanması,
15. Deprem veya diğer afetlerin kış aylarında meydana gelebileceği vb. durumlar göz önüne alındığında toplanma alanları olarak kapalı alanların da kullanılması,

16. Kahramanmaraş Depremleri sonucunda binaların etüt ve proje süreçlerine ilişkin teknik düzenlemelerin yetersiz olduğunun tespiti karşısında, Türkiye Bina Standartlarının güncellenmesi,
17. Belediyelerce depreme karşı güvenli olmayan yapı stokunun yoğunlaştığı alanların kentsel tasarım projeleri ile dönüştürülmesi,
18. Türkiye Afet Veri Sisteminin (TAVS); bir proje olarak AFAD tarafından hazırlık çalışmalarının başlatılmış olmasına rağmen hayata geçirilemediği, bu nedenle afet bilgi bankasının oluşturulmasını hedefleyen TAVS Projesinin uygulamaya alınması,
19. Nüfusun kentlerde yoğunlaşmasının azaltılabilmesi için köylerin daha yaşanabilir hale getirilmesi, bu konuda il özel idareleri, belediyeler ve diğer ilgili kurumlar ile eşgüdümlü çalışmaların yapılması,
20. Toplumda deprem ve diğer afetlere yönelik bilinç ve farkındalığın yeterli seviyede olmadığı tespiti yapılarak bu konuda radyo ve televizyon kanalları da dahil olmak üzere bir dizi çalışma yapılması,
21. Depremzedelere iletilen aynı yardımların aynı bağış depolarında tasnif edilirken barkodlar ile depolanması ve dağıtılması,
22. Afet bölgelerinde mahalle bazında muhtarlıklarda veya benzeri yerlerde küçük depolarda alet-edevat depolanması,
23. AFAD gönüllülerinin sayıca çok olduğu ancak arama-kurtarmada yeterli teknik kapasiteye sahip olmadıkları bu açıdan daha nitelikli eğitim almaları gerektiği,
24. Afetlerde AFAD binalarının zarar görebildiği fark edilmiş, bu bağlamda daha önce İstanbul Kâğıthane’de inşa edilmiş olan AKOM’a benzer dayanıklı yönetim merkezlerinin belirlenen bölgelerde yapılması,
25. Risk azaltma planlarının etkin bir şekilde uygulanması için denetimlerinin yapılması ve takip edilmesi, bunun için görevli kurullar oluşturulması,
26. İllerin risk ve risksizlik durumuna göre birbirleriyle eşleştirilmesi ve

muhtemel bir afet durumunda diğer ilin afet olan ile hızlı bir şekilde müdahale etmesi, 81 ilin birbiriyle veya gruplar halinde eşleştirmesinin yapılması,

27. Deprem hazırlık çalışmaları kapsamında “Deprem Sonrası Acil Su Temini” için sivil toplum kuruluşlarının da görev aldığı bir acil eylem planının hazırlanması,
28. Afet sonrası, özellikle ilk günlerde mobil tuvalet ihtiyacının artış gösterdiği, bu nedenle akredite olmuş STK’ların kapasitelerinin artırılması,
29. Mobil koordinasyon aracı (wc, duş, yemekhane, vs.) kapasitesinin artırılması,
30. AFAD, Kandilli Rasathanesi ve dünyadaki diğer deprem büyüklük çözümü yapan kurumların deprem magnetüdünü niçin farklı tahmin ettiğinin sorgulanması ve Türkiye için bir standardın geliştirilmesi,
31. Aynı yerleşim yeri sınırları içerisinde farklı alanlarda farklı zamanlarda yapılan jeolojik-jeoteknik etüt çalışma neticelerinin birbiri ile uyumlu olması,
32. Çalışmaları devam eden Mekânsal Adres Kayıt Sistemi’nin (MAKS) kapsamlı şekilde kullanıma alınması ile güncellenebilir bina envanter kayıt sisteminin ivedilikle hayata geçirilmesi,
33. Yeni yapılacak yüksek binalar için mecburi kılınmış olan “Yapı Sağlığı İzleme Sistemi (YSİS)”nin yüksek nüfus yoğunluğuna sahip mevcut yüksek yapılar yanında okul, hastane, kamu hizmet binası, baraj, köprü, viyadük, tünel ve tarihi yapılar gibi kritik yapılarda da yaygınlaştırılması ve sürekli izlenmesi,
34. Sanayi tesislerinin deprem güvenliğinin hem yapısal hem ikincil hem de ekonomik riskler açısından değerlendirilmesi,
35. Riskli bölgelerde, toplanma alanlarında ve afet koordinasyon merkezlerinde elektronik haberleşme hizmetlerinin kesintisiz verilebilmesi için mobil kapsamanın güçlendirilmesi,

36. Elektronik haberleşme cihazlarının güvenliğini sağlanması ve afet durumlarında cihazların korunması işinin ilgili kolluk kuvvetleri ile planlanması,
37. 2018 Bina Deprem Yönetmeliği Şartnamesinin dünya standartlarında hazırlanmış olmasına rağmen, inşaat sektöründeki mühendisler tarafından iyi yorumlanamadığı, bu gerekçe ile bahse konu şartnamenin basitleştirilerek daha uygulanabilir hale getirilebilmesi gayesiyle bir “El Kitabı”nın hazırlanması,
38. Deprem riski olan bölgelerde, altyapısı tamamlanmış ve konteyner konmaya hazır alanlar oluşturulması,
39. Afet toplanma alanlarında arama kurtarma, emniyet ve sağlık personellerinin ihtiyaçlarının karşılanacağı sistem ve tesisat kurulması.

Meclis Araştırma Raporunun yukarıda özetlenen kısımları, Türkiye’nin daha başarılı bir afet yönetim sistemine sahip olması bağlamında, yapılmasına gerek duyulan bazı iyileştirme adımlarının atılmasının ülkenin karşılaştığı afet tehlike ve risklerini azaltmak amacıyla çözüme yönelik önemli tavsiye ve öneriler niteliğindedir. Meclis Raporunda ele alınan hususlar ve ortaya konulan çözüm önerileri, ancak ülkelerin sosyal sermaye birikimlerinin artırılması ile ulaşılabilecek hedefler arasındadır.

3. AFET POLİTİKALARI

3.1. Kalkınma Planları Bağlamında Afet Politikaları

Türkiye, ortaya koyduğu büyüme ve kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek için planlı bir yaklaşım metodunu benimsemiş ve bu bağlamda neredeyse 60 yıla yaklaşan bir süreç çerçevesinde oluşturduğu kalkınma plan ve programları ile kamu yönetiminde çağın gereklerine uygun model ve politikaları odak noktasına almıştır. Bu aşamada beş yıllık dönemler halinde uygulana gelen kalkınma planlarında, On İkinci Planı hayata geçiren Türkiye’de, toplum dinamiklerini ve gelişme trendini sürekli yukarılara taşımayı amaçlayan bir dizi temel göstergeler seti halinde yol haritası olacak ana noktalar açıklanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti’nin 100. yılında yayımlanan ve 2024-2028 yılları

arasında uygulanma imkânı bulacak olan On İkinci Kalkınma Planında beş ana eksen³ söz edilmektedir (SBB, 2023c). Afetlere dirençli yaşam alanları oluşturmak ve bu hedefi sürdürülebilir bir çevre ortamında tesis etmek bu ana eksenlerden biridir. Burada murat edilen nokta; toplumun her tür ve ölçekteki afetlere karşı mukavemetinin artırılmasını amaçlayarak muhtemel bir afet olayından en az zararla çıkmaktır.

On İkinci Plan’a detaylı bir şekilde bakıldığında afetler konusu; “Afete Dirençli Yaşam Alanları Sürdürülebilir Çevre” ana başlığı altında; afet yönetimi, kentsel dönüşüm, şehirleşme, konut, çevrenin korunması, kentsel altyapı, bölgesel gelişme ve kırsal altyapı olmak üzere 8 alt başlıkta ele alınmıştır (SBB, 2023c).

- Afet Yönetimi Konusunda Politika ve Tedbirler
- Kentsel Dönüşüm Konusunda Politika ve Tedbirler
- Şehirleşme Konusunda Politika ve Tedbirler
- Konut Konusunda Politika ve Tedbirler
- Çevrenin Korunması Konusunda Politika ve Tedbirler
- Kentsel Altyapı Konusunda Politika ve Tedbirler
- Bölgesel Gelişme Konusunda Politika ve Tedbirler
- Kırsal Kalkınma Konusunda Politika ve Tedbirler

On İkinci Plan’da çevre, afet ve kentsel altyapı konularına ilişkin politika ve tedbirlerden özetle aşağıdaki şu noktalara vurgu yapıldığı görülmektedir (SBB, 2023c):

- Küresel ısınma, çevresel bozulma ve biyolojik çeşitlilik kaybı gibi sorunlarla mücadele etmek için iklim değişikliğiyle uyum ve emisyon azaltımı yönünde adımlar atılması,

- Afet risklerine karşı bütüncül bir afet yönetimi yaklaşımı benimsenerek dirençli yaşam alanlarının oluşturulması,

³ 1-İstikrarlı büyüme, güçlü ekonomi, 2- Yeşil ve dijital dönüşümle rekabetçi üretim, 3- Nitelikli insan, güçlü aile, sağlıklı toplum, 4- Afetlere dirençli yaşam alanları, sürdürülebilir çevre, 5- Adaleti esas alan demokratik iyi yönetim.

- Şehirlerde yaşam kalitesinin iyileştirilmesi için sürdürülebilir gelişim, nitelikli kentsel hizmet sunumu ve toplumun ihtiyaçlarını karşılayan mimari yapılaşmanın sağlanması,
- Bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması için bölge dinamikleri dikkate alınarak yatırım ve destekler sunulması,
- Kırsal nüfusun refahının ve yaşam kalitesinin artırılması için kamu hizmet sunumu, istihdam imkânları, sosyal programlar ve kırsal çevrenin iyileştirilmesi yönünde çalışmalar yürütülmesi.

3.2. Orta Vadeli Program (2024-2026)

Her sene Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca üç yıllık bir perspektif ile hazırlanan Orta Vadeli Program (OVP), Cumhurbaşkanı Kararıyla resmileşmektedir. 2024 ila 2026 yıllarını içeren Orta Vadeli Program, 06.09.2023 tarih ve 32301 sayılı Resmî Gazete'de 7597 Nolu karar ile onaylanmıştır (Resmî Gazete, 2023).

Program dönemi boyunca, kamu kurumlarının bütçelerinin hazırlanmasında, yasal ve idari düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, karar alma ve uygulama süreçlerinde OVP'de yer verilen amaç ve önceliklerle tam bir uyumun sağlanması temel esaslar olarak belirlenmiştir.

OVP, gerek kamu kesimi gerekse özel kesim için öngörülebilirliği artıran bir yol haritası niteliği taşımaktadır. OVP (2024-2026) amaçlarından biri de On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028)'nin genel çerçevesiyle uyumlu olarak afetlerle etkin mücadele ederken mali disiplini korumayı esas alan politika zeminini tesis etmektir. OVP, Dünya ve Türkiye ekonomisinde gelişmeler, temel amaçlar ve makroekonomik hedefler-politikalar olmak üzere üç ana başlık kapsamında değerlendirilmiş olup makroekonomik hedefler-politikalar başlığı altında "Afet Yönetimi" yer almaktadır.

Daha önce yayınlanan Orta Vadeli Programlardan farklı olarak adı geçen bu Programda ilk kez "Afet Yönetimi" başlığının yer bulduğu görülmekte olup finansal istikrar konuları içinde afetlere hazırlık ve afet sigortalarından çok basit ve kısa olarak bahsedilmiştir.

“Orta Vadeli Program” (OVP), Türkiye’nin ekonomik ve sosyal politikalarının üç yıllık yol haritasını belirleyen bir belge olarak aşağıda sıralanan dört temel amacı bünyesinde barındırmaktadır (Resmî Gazete, 2023).

- Afet yaralarının sarılması
- Makro istikrarın sağlanması ve enflasyonun tek haneye inmesi
- Büyüme ve istihdamın devamı
- Sosyal adalet

OVP, afet yönetimi ve sosyal sermaye ile ilişkili olarak şu önlemleri içermektedir:

- Tüm afetler için zorunlu sigorta kapsamının genişletilmesi,
- Afet yönetimiyle bağlantılı sermaye piyasası ürünlerinin yaygınlaştırılması,
- Afet konut üretiminde hak sahipliği süreçlerinin iyileştirilmesi ve maliyet etkinliğinin sağlanması,
- Sosyal konut üretimi kapsamında afet riski yüksek olan bölgelere öncelik verilmesi,
- Sosyal güvenlik sisteminin güçlendirilmesi ve sosyal yardımların etkinleştirilmesi,

Bu önlemlerin ortak amacı, afetlere karşı toplumun dirençliliğini artırmak, afet sonrası iyileşme sürecini hızlandırmak ve sosyal sermayeyi geliştirmektir. OVP’de, afet yönetimi ve sosyal sermaye arasındaki ilişkiyi şöyle ifade etmek mümkündür:

“Sosyal sermaye, toplumun birlikte hareket etme ve iş birliği yapma kapasitesini ifade ederken; afet yönetimi ise sosyal sermayenin bir bileşeni olarak değerlendirilebilir. Şöyle ki; sosyal sermaye, afetlere karşı toplumun hazırlıklı olmasını, afet anında dayanışma göstermesini ve afet sonrası iyileşme sürecine katkıda bulunmasını sağlamaktadır. Bu nedenle, afet yönetimi, sosyal sermayenin hem bir sonucu hem de bir kaynağı olarak görülmelidir.”

3.3. 2024 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı

2024 yılında ekonomiden sağlığa, sanayiden eğitime, adaletten turizme ve afet yönetimine kadar sektörler bazında olduğu kadar toplumun geneline yönelik temel hedef göstergeleri içinde barındıran Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında, afetlere ilişkin getirilen öngörüler “Afetlere Dirençli Yaşam Alanları ve Sürdürülebilir Çevre” başlığı altında yer almaktadır (SBB, 2023a). Bu başlık altında, 50 binden fazla insanın hayatını kaybettiği 6 Şubat Depremlerinin ekonomide neden olduğu kayıplara değinilmiş ve depremin iktisadi maliyetinin 100 milyar dolardan fazla olduğu değerlendirilmesinde bulunulmuştur. Programda afetlere yönelik yapılması amaçlanan politika ve tedbirlere ilişkin olarak afet risk azaltma çalışmalarına ağırlık verilmesi, yerleşim alanlarının afet tehlikelerine göre seçilmesi ve toplumun genelinde afetlere dirençlilik konusunun vurgulandığı görülmektedir. Toplumun afet farkındalık kültürünün arttırılmasının ana amaçlar arasında olduğu özellikle belirtilmiştir. Programda afetlere yönelik öngörülen tedbirler ve yürütülecek faaliyetler kısaca şu şekilde özetlenebilir (SBB, 2023b):

- İmar hazırlık aşamalarında, afet tehlike ve risklerinin göz önünde bulundurulması,
- Kısa adı İRAP olan “İl Afet Risk Azaltma Planları”nın güncellenmesi,
- Afetlere müdahale sürecinde uygulamada olan Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)’nın deprem dışındaki farklı afet türlerini de içerecek şekilde güncellenmesi,
- Kısa adı TASİP olan Türkiye Afet Sonrası İyileştirme Planının yürürlüğe konulması,
- Meteorolojik uyarılar başta olmak üzere, entegre erken uyarı ve tahmin sistemlerinin hayata geçirilmesi ve bu açıdan teknolojik yeniliklerin takibi ile halkın meteorolojik okuryazarlık düzeyini yükseltecek bilinçlendirme çalışmaları yapılması,
- Farklı afet tiplerini içerecek şekilde zorunlu afet sigorta sisteminin kurulması,

- Okulları da içerecek şekilde, afet farkındalık çalışmalarının artırılması yanında AFAD Gönüllülük Sisteminin yaygınlaştırılması,
- İklim değişikliği kaynaklı afet türlerine yönelik taşkın yönetim planlarının güncellenmesi.

2024 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, ülkenin kalkınması ve vatandaşların refahının artışı temel amacı doğrultusunda, beş ana eksen üzerinde belirlenen hedef, politika, tedbir ve performans göstergelerini içermektedir. Bu eksenlerden biri de “Afetlere Dirençli Yaşam Alanları, Sürdürülebilir Çevre”dir. Bu eksenle, afet yönetimi ve sosyal sermaye ile ilgili olarak şu başlıklar altında önemli tedbirler alınacağı belirtilmektedir (SBB, 2023a):

- Afet risklerinin azaltılması, afetlere hazırlık, müdahale, iyileştirme ve yeniden yapılandırma çalışmalarının etkin bir şekilde yürütülmesi için afet yönetim sistemi güçlendirilecek, afet yönetimi kapasitesi artırılacak, afet riski yüksek alanlarda öncelikli olarak afet risk azaltma projeleri hayata geçirilecek, afet riski haritaları güncellenecek, afet bilinci ve afet eğitimi yaygınlaştırılacak, afetlere karşı dayanıklı altyapı ve yapılar oluşturulacak, afet sonrası iyileştirme ve yeniden yapılandırma süreçleri hızlandırılacak, afetlere karşı sigorta sistemi geliştirilecek, afet riski yüksek ülkelerle iş birliği yapılacaktır.

- Sosyal sermayenin geliştirilmesi, toplumsal dayanışmanın güçlendirilmesi, gönüllülük kültürünün yaygınlaştırılması, sivil toplum kuruluşlarının kapasitesinin artırılması, yerel yönetimlerin katılımcı ve şeffaf yönetim anlayışının desteklenmesi, yerel kalkınma potansiyelinin harekete geçirilmesi, kırsal kalkınmanın sağlanması, dezavantajlı grupların sosyal hayata katılımının kolaylaştırılması, sosyal yardım ve hizmetlerin etkinliğinin artırılması, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanması, sosyal koruma ağının genişletilmesi, yoksullukla mücadele edilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması, kadınların sosyal ve ekonomik hayata katılımının artırılması, çocuk haklarının korunması, yaşlıların yaşam kalitesinin yükseltilmesi, engellilerin hak ve fırsat eşitliğinin sağlanması, göçmenlerin uyumunun kolaylaştırılması, uluslararası insani yardım faaliyetlerinin sürdürülmesi gibi konularda önemli adımlar atılacaktır.

SONUÇ

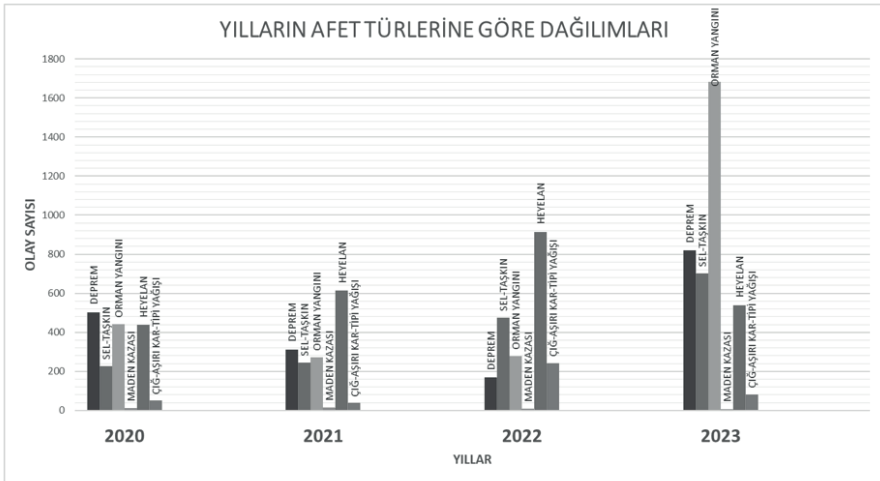
Son 4 yılda (2020-2021-2022-2023) meydana gelen afetler sonucunda, 112.791 kişi yaralanmış, 53.496'sı 6 Şubat Depremleri nedeni ile olmak üzere, toplam 55.138 kişi hayatını kaybetmiştir. Afet türlerine ait ölü, yaralı ve olay sayısı dağılımları aşağıda Tablo 2'de belirtilmektedir (AFAD, 2023b).

Tablo 2. 2020-2021-2022-2023 Yıllarında Meydana Gelen Afet Sayıları ve Ölü-Yaralı Bilgileri

	2020		2021		2022		2023	
AFET TÜRÜ	ÖLÜ	YARALI	ÖLÜ	YARALI	ÖLÜ	YARALI	ÖLÜ	YARALI
TÜM AFETLER	197	1734	106	3015	53	502	54.782	130.863
AFET TÜRÜ	OLAY SAYISI		OLAY SAYISI		OLAY SAYISI		OLAY SAYISI	
DEPREM	503		312		169		823	
SEL-TAŞKIN	227		246		476		2.015	
ORMAN YANGINI	442		272		278		1699	
MADEN KAZASI	11		15		9		7	
HEYELAN	438		614		915		556	
ÇİĞ-AŞIRI KAR-TİPİ YAĞIŞI	49		38		242		91	

Kaynak: (AFAD, 2023b).

Şekil 4. 2020-2021-2022-2023 Yıllarının Afet Türlerine Göre Dağılım Grafiği



Tablo 2’de yer alan verilerden elde edilen Şekil 4’den de anlaşılacağı üzere; her geçen yıl toplam afet sayısı artış göstermektedir. Türkiye’nin deprem kuşağında yer alması nedeniyle Tabloda belirtilen 4 ve üzeri büyüklükteki depremler her yıl belli rakamların üzerinde gerçekleşmektedir. 2020 yılında yaşanan Elazığ ve İzmir merkezli depremler 2020 yılında meydana gelen deprem sayılarının yüksek olmasını doğrulamaktadır. 2023 yılında yaşanan asrın felaketi olarak değerlendirilen depremlerin sonrasında da 4’ün üzerinde pek çok depremin yaşandığı anlaşılmaktadır. Özellikle bu büyüklükte yaşanan depremler insanlar arasında panik ve korkuya neden olabilmekte ve sosyal sermayenin bir parçası olan birliktelik unsuruna ihtiyaç duyulabilmektedir. Bir diğer unsur olan iklim değişikliğine bağlı afetlerden orman yangınları, sel-taşkın, heyelan, çığ ve aşırı kar tipi durumlarındaki artış ise dikkat çeken bir diğer veridir.

Modern dünyada genel kabul gördüğü şekliyle bütünleşik afet yönetim süreçleri olan önleme, hazırlıklı olma, müdahale ve daha iyisini yapmayı hedefleyen iyileştirme süreçlerinde sosyal sermaye, tehlike ve kırılganlık riskini azaltmak için paha biçilmez bir itici güç olmakta, insanların kapasitelerini arttırmada katkı sağlayan bir kaldıraç rolü üstlenmektedir (Behera, 2021’den akt. Bozkurt, 2023: 179). Bu açıdan sosyal sermayesi güçlü olan toplumların, afet risklerinin yönetiminde başarılı olacaklarını söylemek ve gerek afet öncesi gerekse afet sonrası ve sonrasında, güçlü bir dayanışma ortaya koyabileceklerini belirtmek doğru bir değerlendirme olacaktır (Bozkurt, 2023: 179). 2023 tarihli Meclis Araştırma Raporunda da vurgulandığı üzere, sonuçları itibarıyla böylesine büyük çaplı yıkıcı sonuçlar meydana getiren bir afetin, ilk dönemlerde sosyal sermaye üzerinde negatif yönde etkilerde bulunduğu değerlendirmeleri yapılsa da iyileştirme safhasının başladığı sonraki aşamalarda sosyal sermayenin güçlenmesinde pozitif çıktılar doğurduğu tespitinde bulunmak mümkündür. Bu açıdan afetler sonrası sosyal sermayenin hem bireysel hem de toplumsal anlamda bir fırsat olarak görülmesi gerektiği her türlü tartışmadan uzak bir düşüncedir.

Bu çıkarımlar ışığında kaleme alınan makalede, afetler ve sosyal sermaye kavramı çeşitli boyutlarıyla ele alınmış ve özellikle sosyal sermayenin afet sonrası bozulan toplum hayatının normal hale gelmesinde taşıdığı kayda değer role ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur. Çalışmada, Türkiye’nin 6 Şubat Depremleri gibi asrın felaketi ile karşı karşıya kaldığı böylesine büyük bir afet sonrasında, hızla

toparlanabilmesinde sosyal sermayesinin güçlü olduğu yorumu yapılmıştır. Aynı zamanda makalede, afetler sonrası sosyal sermayenin önemine ve gücüne dikkat çekilerek sosyal sermayenin, deprem bölgesindeki yıkımı yeniden inşa etmeye, ekonomik ve sosyal hayatı canlandırmaya, toplumsal dayanıklılığı arttırmaya katkıda bulunduğu belirtilmiştir.

Konuya kalkınma ve afetler açısından bakıldığında, yaşanan afetlerin kalkınma politikaları üzerinde belirleyici etkileri bulunduğunu, bu etkilerin kısa dönemde ekonomi ve sosyal hayat üzerinde (özellikle afetlerin neden olduğu can kayıplarının beşerî sermaye üzerindeki etkileri, psikolojik faktörler ve oluşan fiziki hasarlar bakımından) olumsuz izleri görülse de orta ve uzun dönemde afetlerin kalkınma ile pozitif yönlü bir korelasyona girdiği yorumunda bulunmak mümkündür. Kellenberg ve Mobarak'ın (2011: 303) belirttiği üzere, ülkeler ancak gelişme seviyeleri belirli bir noktaya ulaştığında, zayıf kurumları başarıyla ele alabilir, daha iyi sigorta pazarları yaratabilir, daha sıkı bina standartları geliştirebilir ve daha gelişmiş erken uyarı ve acil müdahale sistemleri kurabilirler. Tüm bu gelişmelerin bir sonucu olarak, daha gelişmiş ülkeler, daha az gelişmiş ülkelere göre bir doğal afetten daha az etkilenmektedirler.

Türkiye'nin 2000'li yıllardan sonra hayata geçirdiği kalkınma planı ve yıllık program hedeflerinde, afetlere ilişkin önleyici tedbir ve politikaları hayata geçirmeye başladığını ifade etmek ve bu noktada, 6 Şubat Depremlerinin kazandırdığı acı tecrübelerin de etkisiyle "On İkinci Kalkınma Planı"nın müstesna bir yeri bulunduğunu dile getirmek gerekmektedir. Son söz olarak; Cumhuriyet'in ikinci yüzyılına girerken, afet risklerini göz önüne alarak kalkınma politikalarını hazırlayan Türkiye'nin sosyal sermaye birikimini kesintiye uğratmadan halkın afet farkındalık kültürünü arttırma hedefinin yaşanabilecek her tür ve ölçekteki afetler karşısında zarar görme ihtimali fazla olan kırılgan grupları daha çok dirençli hale getireceğini özellikle vurgulamak bu çalışmanın vardığı temel bir sonuç olacaktır.

KAYNAKÇA

AFAD, (2023a), 6 Şubat 2023 Depremi Bilgi Notu, <https://www.afad.gov.tr/duyurular>

AFAD, (2023b), Türkiye’de Meydana Gelen Afet ve Acil Durumlar, Bilgi Notu, <https://www.afad.gov.tr/>

Bozkurt Ö. ve Çiçekdağı H.İ., (2022). Comparative Analysis of the Parliamentary Research Commission Reports Published 2010 and 2021 in the Earthquake Specific, Turk. J. Earthq. Res. 4 (1), 137-154, <https://doi.org/10.46464/tdad.1085753>.

Bozkurt, Ö. (2023), Afet Risk Azaltma ve Afetlere Müdahale Bağlamında AFAD Akreditasyon Sistemi ve Sosyolojik Tahlili, (Edit: Alyamaç, K.E.), Afet Risk Azaltma Yaklaşımında Sivil Toplum ve Birey Odaklı Dönüşüm, (Ankara: TİAV)

Castiglione, D., Van Deth, J., Wolleb, G. (2008). Social Capital’s Fortune: An Introduction. In: The Handbook of Social Capital. Eds. D. Castiglione, J.W. Van Deth, G. Wolleb. Oxford University Press.

Ekşi, A. (2020). Üniversite öğrencilerinde afetlere karşı bireysel direnç ve sosyal sermaye ilişkisinin değerlendirilmesi. *Sağlık Akademisyenleri Dergisi*, 7(1), 44-54.

Farr, J. (2004) . Social capital: A conceptual history. *Political Theory* (32): 6–33.

Field, J. (2006). Sosyal sermaye (B. Bilgen, Trans.). İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Google Trends, (2023), <https://trends.google.com/trends/?hl=tr>

Haldun, İ. (1406). Mukaddime. (Çev.: Halil Kandir) Birinci Cilt. Ankara: Yeni Şafak Yay.

Hanifan, L. J. (1916). The Rural School Community Center, The Annals of the American Academy of Political and Social Science. New Possibilities in Education. 67(1). (130-138).

<https://www.aile.gov.tr/uploads/athgm/uploads/pages/goc-afet-ve-acil-durumlarda-psikososyal-destek/psi-kososyal-destek-nedi-r.pdf>

Islam, M. K., Merlo, J., Kawachi, I., Lindström, M. ve Gertdham, U. (2006). Social capital and health. Does egalitarianism matter? A literature review. *International Journal for Equity in Health*, 5(3), 1–28.

Karagöl, M. ve Dünder, S. (2006). Sosyal Sermaye ve Belirleyicileri Üzerine Ampirik Bir Çalışma. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, (12), 61-78.

Keleş, H. N. (2012). Sosyal Sermaye. Eğitim Kitabevi.

Kellenberg D. ve Mobarak M. (2011), The Economics of Natural Disasters, *Annu. Rev. Resour. Econ.* 2011. 3:297–312 First published online as a Review in Advance on June 2, 2011, by Yale University - Sterling Chemistry Library on 10/26/11.

Kitapçı, İ. (2017). Sosyal sermaye; sosyal, ekonomik ve bilişsel bir perspektif. Beta Basım, 1. Baskı, İstanbul.

Krishna, A. and Uphoff, N. (2002). Mapping and measuring social capital through assessment of collective action to conserve and develop watersheds in Rajasthan, India. *The Role of Social Capital in Development: an Empirical Assessment*, Cambridge, UK: Cambridge University Press: 85-124.

Lin, N. (1999), Building a network theory of social capital”, *Connections*, 22(1), 28-51.

Luthans, F., Luthans KW and Luthans BC. (2004). Positive psychological capital: beyond human and social capital. *Business Horizons*, 47 (1): 45-50.

OECD. (2020), Organisation for Economic Co-operation and Development <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>, (25.04.2020).

Özbayrak, M.S. (2023), Afetlerin Sosyal Etkilerine ve Afet Sonrası Sürece İlişkin Bir Değerlendirme, Toplumsal Yapı Araştırmaları Programı (TYAP), <https://tyap.net/afetlerin-sosyal-etkilerine-ve-afet-sonrasi-surece-iliskin-bir-degerlendirme>

Paxton, P. (2007), Association Memberships and Generalized Trust: A Multilevel Model Across 31 Countries”, *Social Forces*, 86(1), 47-76.

Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster.

Reitmayr, K. (2008). Soziale Unterstützung – ein Erfolgsfaktor für den beruflichen Wiedereinstieg nach einer beruflichen Rehabilitation. (Yayımlanmış Doktora Tezi). Köln Üniversitesi. Köln.

Resmî Gazete. (2023), Orta Vadeli Program, 06.09.2023 tarih ve 32301 sayılı Resmî Gazete 7597 nolu karar, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/09/Orta-Vadeli-Program_2024-2026.pdf

SBB. (2023a), Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Yıllık Programlar, <https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>

SBB. (2023b), Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Cumhurbaskanligi-Yillik-Programi.pdf>

SBB. (2023c), Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Planı_2024-2028_11122023.pdf

Scrivens, K. ve Smith, C. (2013), Four Interpretations of Social Capital: An Agenda for Measurement. OECD Statistics Working Papers, OECD Publishing, Paris.

Sprengers, M., Tazelaar, F. and Flap, HD. (1988). Social resources, situational constraints and the re-employment. The Netherlands Journal of Sociology, 24: 98-116.

Şan, M. K. ve Şimşek, R. (2011). Sosyal Sermaye Kavramının Tarihsel - Sosyolojik Arkapları. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 6(1), 88-110. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/17789> E.T. 25/04/2022.

TBMM. (2023), Kahramanmaraş Merkezli Depremlerin Sonuçlarının Tüm Yönleriyle Araştırılması, Depreme Dirençli Yapı Stokunun Oluşturulması ve Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Etkinliğinin Artırılması İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyon Raporu, Komisyon Kurulma Tarihi: 02.03.2023 (Mayıs 2023).

Temple, J. (2000). Growth effect of education on social capital in the OECD countries. OECD Working Paper No: 00/36.

Woolcock, M. (2008). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework” *Theory and Society*, (27),151–208.

World Economic Forum. (2019). The global competitiveness report. Insight Report, Switzerland.



Derleme Makalesi / Review Article

100. YILDA MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU: TARİHİ VE BUGÜN

Cemal YILDIZ ¹

ÖZ

Kamu görevlileri ile yöneticilerine tanınan kamu gücünü kullanma yetkisi yazılı olsun ya da olmasın belirli kurallara bağlanmıştır. Bu yetkinin formel ya da informal normla ve/veya amaca uygun kullanılıp kullanılmadığı ise denetim faaliyetini zorunlu kılmaktadır. Yazılı kaynaklar Osmanlı devlet yönetiminde esaslı bir denetim kültürünün bulunduğunu göstermektedir. Devletin teşkilat yapısında büyük değişikliğin yaşandığı Tanzimat sonrasındaki dönemde merkezi yönetimin taşradaki denetim faaliyetlerini yürütmek üzere ortaya çıkan umumi müfettişler Cumhuriyet Dönemi'nin de en önemli denetim kurumlarından birisi olan Mülkiye Teftiş Kurulunun temellerini oluşturmaktadır. Buradan hareketle çalışmanın amacı 100. yaşını kutlayan Türkiye Cumhuriyeti'nde denetim faaliyetini kesintisiz şekilde devam ettirebilmiş, geçmişi ise Osmanlı Dönemi'ne kadar uzanan Mülkiye Teftiş Kurulu'nun tarihsel gelişimini ve güncel işlevini ortaya koymaktır. Çalışmada doküman analizi tekniği kullanılmış, bu kapsamda literatür taranmış, devlet arşivlerinden çıkarılan bilgiler incelenmiştir. Öte yandan çalışmada Kurul'un çalışma usul ve esasları ile yetkilerinde değişiklik gerçekleştiren mevzuatlara da yer verilmiştir. Çalışmanın denetim konusunda araştırma yapacaklara önemli bir kaynak olacağı değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Teftiş, Müfettiş, Mülkiye Teftişi, İdari Tarih

¹ Dr., İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, Mülkiye Başmüfettişi, ORCID:009-003-665-252X

TERRITORIAL INSPECTION BOARD IN THE CENTENNIAL ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC: HISTORY AND TODAY

ABSTRACT

The authority to exercise public power granted to public officials and managers is subject to certain rules, whether written or not. Whether this authority is used in accordance with formal or informal norms and/or in accordance with the purpose requires auditing activity. Written sources show that there was a fundamental control culture in the Ottoman state administration. General inspectors, who emerged to carry out the audit activities of the central government in the provinces in the post-Tanzimat period, when a major change was experienced in the organizational structure of the state, formed the basis of the Territorial Inspection Board, one of the most important audit institutions of the Republican period. Based on this, the aim of the study is to reveal the historical development and current function of the Territorial Inspection Board, which has been able to continue its inspection activities uninterruptedly in the Republic of Türkiye, which is celebrating its 100th anniversary, and whose history dates back to the Ottoman period. Document analysis technique was used in the study, in this context, the literature was scanned and the information extracted from the state archives was examined. On the other hand, the study also includes legislation that changes the Board's working procedures and principles and powers. It is considered that the study will be an important resource for those who will conduct research on auditing.

Keywords: *Inspection, Inspector, Territorial Inspection, Administrative History*

GİRİŞ

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de denetim alanında önemli değişimler yaşanmaktadır. Aksi takdirde günümüzdeki birçok olgu gibi denetimin de varlığını devam ettirebilmesi neredeyse imkânsızdır (Özaslan, 2021: 59). Türk Dil Kurumu’nun (TDK, 2023) “denetleme işi” ve “bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol” şeklinde tanımlamaya çalıştığı “denetim” kavramının hem Osmanlı kaynaklarında hem de Cumhuriyet’in ilanı sonrasında ortaya çıkan hukuki metinlerde çok sık kullanılmadığı, bunun yerine “teftiş” ve “murakabe” kavramlarının tercih edildiği, kavrama ilişkin kullanımın Cumhuriyet’in ilerleyen yıllarında da devam ettirildiği görülmektedir (Yücel, 2009: 50-51).

Farklı kavramlarla anlatılmaya çalışsa da “denetim” ile kasıt, kurumda gerçekleştirilen iş ve işlemlerin önceden belirlenen kurallara ve mevzuat hükümlerine göre yapılıp yapılmadığının kontrol edilerek sonuçların ilgili makamlara bildirilmesine (Özoğlu, vd., 2012: 157); kurumsal amaçların ve görevlerin hukuka uygun, öngörülen seviyede, verimli, rasyonel ve süresi içerisinde yerine getirilip getirilmediğinin hiyerarşik yapı içerisinde ve yaptırıma mümkün kılan şekilde izlenmesine, aksaklıkların tespitine, tespite istinaden bunların düzeltilmesine ve görevlilerin daha etkin çalışabilmesine (Aydın, 2013: 166) imkân veren eylemler bütünüdür.

Denetim olgusunun tarihsel kökenlerine bakıldığında ise geçmişinin M.Ö. 3000 yıllarına kadar geriye gittiği görülmektedir (Sharkansky, 1991: 5). Bu kadar eskiye dayansa da günümüzdeki manasıyla denetim olgusunun doğuşu modern anlamdaki demokrasinin başlangıcıyla adeta eş zamanlıdır. Mutlak güç olan krala rağmen halkı temsil etmek üzere oluşan İngiliz Parlamentosu kamu kaynaklarının kullanımını halk adına denetlemeye başlaması suretiyle (Köse, 1995: 65) bugünkü anlamda denetim olgusunun kamu yönetiminin bir fonksiyonu haline gelmesi sürecini başlatmıştır.

Geleneksel devletin yerine 15. ve 16. yüzyıllarda ortaya çıkan modern devlet anlayışının gelişmesiyle birlikte devletin işlevleri atmış, kaynakları hiç olmadığı kadar büyümüş, buna paralel devlet yapıları da bu gelişmelere göre yeniden yapılanmıştır. Bu gelişmeler devletin önemli bir fonksiyonu olan

denetimi de etkilemiş, denetim kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin hesapların denetiminden çıkarak yürütülen faaliyetlerin mevzuat hükümlerine uygun ve yerinde yapılıp yapılmadığına yönelik denetimi de kapsar hale gelmiştir (Sanal, 2002: 3).

Osmanlı dönemine bakıldığında ise devlet yönetiminde köklü bir denetim kültürünün olduğu görülmektedir. (Karahan, 2020: 56). Burada kastedilenin merkezdeki birimlerin hiyerarşik denetimi olduğunu belirtmek gerekir. Katı merkezi yönetimin olduğu Tanzimat öncesi dönemde denetime ilişkin öne çıkan kurum kadılıktır. Osmanlı'nın gerileme dönemine kadar varlığını sürdürebilmiş olan kadılık, II. Mahmut ile birlikte denetime ilişkin yetkilerini kaybetmiştir.

Düzenli ve kurumsal denetim olarak değerlendirilebilecek ilk uygulamaların 1840 yılında hükümetin güçlenmesini sağlamak ve memurların yeni nizamları benimsemelerini sağlama için teftiş heyeti görevlendirilmesi şeklinde yapıldığı söylenebilir. (Sarıkavak, 2021: 94)

Özay ve Bay, bu durumu (2003: 3) Tanzimat'tan sonra alınan kararların nasıl uygulandığını yerinde denetlemek amacıyla Anadolu ve Rumeli'ye, oluşturulan kurulların gönderildiğini ancak 1841 tarihinde vazgeçilen uygulamanın, 1842 yılında tekrarlanarak sürdürüldüğünü akabinde tekrar vazgeçildiğini ve 1850 yılında tekrar ele alınan teftiş sisteminin, hazırlanan bir talimatla görev ve yetkileri belirlenen Vali ve Mutasarrıfların arasından seçilen Müfettişler yoluyla yapıldığını, başarılı Vali, Kaymakam ve Kaza Müdürlerinin taltif edileceğini, kusurlu olanların adlarının merkeze bildirileceği ve haklarında gerekli işlemin yapılacağı şeklinde görevlendirildiklerini ifade etmektedirler.

Osmanlı'nın son dönemlerinde yaşanan yapılanma ile denetim faaliyetleri Fransa örneklerinden esinlenerek oluşturulan teftiş kurullarına bırakılmıştır. Sürecin başında vekâletler bünyesinde görev yapan müstakil müfettişlerin çalışmalarından elde edilen başarılar ile müfettiş sayıları giderek artmış, müfettişler teftiş heyetleri altında örgütlenmeye başlamışlardır (Alıcı, 2021: 292). Çalışmaya konu olan Mülkiye Teftiş Kurulunun geçmişi ise işte bu döneme kadar geriye gitmektedir. (Kandeğer ve Alıcı, 2012: 92).

Buradan hareketle çalışmanın amacı denetime ilişkin Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapısında en önemli kurumlardan biri olan Mülkiye

Teftiş Kurulunun tarihsel gelişimini ve hükümet sisteminde yaşanan değişim sonrasındaki işlevlerini ortaya koymaktır.

Buna göre çalışma üç bölüme ayrılmıştır. Kurul'un günümüz itibarıyla İçişleri Bakanlığı uhdesinde doğrudan bakana bağlı olarak faaliyet göstermesi dolayısıyla Kurul'un Cumhuriyet öncesindeki tarihsel gelişimi, İçişleri Bakanlığında o günkü adıyla Dâhiliye Nezaretinde yaşanan gelişmeler ışığında incelenmesi ilk bölümde yer almaktadır. İkinci bölümde Cumhuriyet sonrası gelişmeler ortaya konacaktır. Her ne kadar Cumhuriyet döneminde değerlendirilebilecek olsa da yaklaşık 140 yıllık bir yönetim sisteminde köklü değişikliğe yol açan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Kurul'un mevcut yapısı, görev ve fonksiyonlarında yaşanan değişim ise Cumhuriyet sonrası dönemden farklı olarak çalışmanın son bölümünde incelenecektir. Çalışma, genel bir değerlendirmenin yapılacağı sonuç bölümü ile son bulacaktır. Bu içeriğe uygun olarak çalışmada literatür, arşiv ve mevzuat incelemesine dayalı bir tarama yöntemi tercih edilmiştir.

1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEMDE “DÂHİLİYE NEZARETİ” VE MÜFETTİŞLER

Bugünkü Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın tarihsel geçmişi Tanzimat Fermanı sonrası gelişmelere dayanmaktadır. Ferman ile birlikte başta vergi konuları olmak üzere devlet yönetiminde önemli yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ferman maddelerinin halk nezdinde daha iyi anlaşılabilmesi için Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'nin üyeleri tarafından bir “*Teftiş Talimatnamesi*” hazırlanmış, Talimatname ile müfettişlerin hem Anadolu'da hem de Rumeli'deki muhasıllık meclislerinin olduğu bölgelere gitmeleri suretiyle bölge halkının Tanzimat Fermanı ile gelen yenilikler konusunda bilgilendirilmesi amaçlanmıştır. Bunun yanında müfettişler, gönderildikleri bölgelerde vali, kaymakam ve kaza müdürlerini denetlemek, varsa bunlarla ilgili aksaklıkları ya da iyi uygulamaları Bab-ı Ali'ye iletmek, kamu gelirlerinin hızlı ve zamanında toplanıp toplanmadığını, kamu malının kötüye kullanılıp kullanılmadığı takip etmek, tespitleri konusunda merkezi bilgilendirmek gibi çeşitli konularda görev ve yetki ile donatılmışlardır (Aydın,1992:69-165). Dolayısıyla Tanzimat Fermanı ile birlikte müfettişlerin kamu gelirlerinin doğru ve eksiksiz toplanması, kamu harcamalarının ise usulüne uygun ve yerinde yapılması ile yetkilendirildiği, söz konusu uygulamanın günümüzden denetim şekline farklı olarak bir yerindelik denetimi olduğu görülmektedir.

Ancak bugünkü Kurul'un tarihsel geçmişini bağlı bulunduğu Bakanlığın geçmişinden ayrı düşünülmesi mümkün değildir.

İçişleri Bakanlığının tarihsel geçmişinin ise Osmanlı İmparatorluğu döneminde Sadaret Kethüdasına (Kâhya) kadar gittiği görülmektedir. Bakanlığın bugünkü görevlerinin benzerlerini yürüten Kethüda görevlerini II. Mahmut tarafından gerçekleştirilen reformlar sonrasında 1835 yılında kurulmuş olan Umuru Mülkiye Nezaretine devretmiştir. Kuruluşundan çok kısa süre sonra (1837) ismi Dâhiliye Nezareti olarak değişmiş, Pertev Paşa ise ilk nazır olarak görevlendirilmiştir. 1839 yılında Nezaret kapatılırken görevleri yeniden Sadaret Kethüdasına devredilmiştir. 1866 yılında Dâhiliye Nezareti Şirvanizade Rüştü Paşa'nın nazırlığında yeniden kurulmuş, örgütlenmesini yeniden yaparak Sadaret Kethüdasından görevleri yeniden almış olsa da sistem 1871 yılına kadar devam edebilmiştir. Dâhiliye Nezareti tarafından yürütülen görevler Dâhiliyenin kapatılmasından sonra yaklaşık 5 yıl boyunca Şuray-ı Devletin Mülkiye Dairesi tarafından yerine getirilmiştir. Dâhiliye Nezareti 1876 yılında üçüncü kez kurulmuş ancak örgütlenmesini 1877 yılında tamamlayabilmiştir. Bakanlık yapısında önemli bir yapı taşı ise Tuna Vilayet Nizamnamesidir. Osmanlı döneminde uygulanmakta olan eyalet sistemi 1864 tarihli Nizamname ile değişmeye başlamış, Tuna vilayeti ise pilot vilayet olarak seçilmiştir. Uygulamanın başarılı olduğu görülünce nizamnamenin her kıtadan seçilen pilot vilayetlerde de uygulanmasına karar verilmiştir. Haziran 1967'de ise Sadrazam Ali Paşa'nın da görüşüyle Tuna Nizamnamesinin ülkenin tamamına yayılması kararlaştırılmıştır. Tüm vilayetler için geçerli olmak üzere 1867 yılında hazırlanan *"Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi"* Tuna Vilayet Nizamnamesinin aynısı olmuş, bu nedenle 1867 yılında ülkenin tamamında uygulanmasına karar verilen Nizamnamenin ilk hali 1964 tarihli nizamname olmuştur (Sarıkavak 2021: 33-51; Başa, 2016: 89-116).

Nizamname ile birlikte *"beylerbeyilik"* olarak da bilinen *"eyalet sistemi"* 1864 yılıyla birlikte *"Fransız İl İdaresi Modeli"* referans alınmak suretiyle *"vilayet sistemi"* şeklinde yeniden organize edilmiştir. Buna göre ülkenin idari taksimatı *"vilayet"*, *"liva"*, *"kaza"*, *"nahiye"* ve *"köy"* şeklinde yapılmıştır. Merkezi yönetimin vilayetteki temsilcisi vali iken, livadaki mutasarrıf, kazadaki kaymakam, nahyedeki müdür ve köydeki ise muhtardır. Çimen (2012: 20) il idaresi sisteminin dayanağı olarak kabul edilen 1864 tarihli Nizamname ile kurulan vilayet sisteminin Fransız

idare sisteminden kopyalandığına dair görüşler bulunmakta olsa da bunun gerçeği yansıtmadığını belirterek 1867 yılında Meclis-i Vala tarafından padişaha sunulan mazbatada geçtiği üzere “*eyalet nam ve unvanının vilayete tahviline karar verilerek hemen ilan-i keyfiyet olundu*” ifadesinden de anlaşılacağı üzere aslında bu yeni sistemin mevcudun değiştirilmiş ve yeniden isimlendirilmiş hali olduğunu belirtmektedir.

1866 yılında Şirvanizade Rüştü Paşanın nazırlığında 1866 yılından 1871 tarihine kadar olan dönemde Dahiliye Nezareti tekrar teşkilatlanmış ve Dahiliye Nezaretinin görevlerini belirleyen 19 Muharrem 1286 (1 Mayıs 1869) bir belgede teftiş ile ilgili konularda teftiş kuruluna ilk adım olarak sayılabilecek ancak kim tarafından yerine getirileceği belirtilmemiş olmakla birlikte görevler verilmiştir. 1871 ile 1876 tarihleri arasında Dahiliye Nezaretinin görevleri bu kez Şuray-ı Devletin Mülkiye Dairesi tarafından yürütülmüştür. 1876 tarihinde Dahiliye Nezareti üçüncü defa kurulmuş, ancak 1877 tarihinde faaliyete geçebilmiştir (Özay ve Bay, 2003: 4).

Vilayet Nizamnamelerine müteakip 21 Şubat 1876 tarihinde yürürlüğe konulan “*İdare-i Umumiyye-i Vilayet Hakkında Talimat*” ile vilayette görevli valilere vilayette ilgili olan şehrin yenilenme süreçlerine ilişkin görevlerin yanında şehirde yaşayanların refahı ve korunmasıyla ilgili de görevler verilmiş, vilayetlerdeki denetimlerin “*meclis-i ali-i icraat heyet-i teftişiyyesi*” eliyle yürütüleceği, yürütülmemesi halinde bunun sorumluluk doğuracağı belirtilmiştir. Vilayet Nizamnameleri ve bunlara göre hazırlanan Talimatname ile yeni vilayet sisteminde oluşturulan hiyerarşik yapı içerisinde her üstün astı etkin ve sıkı şekilde denetlenmesi öngörülmüş, Vali ise bu hiyerarşik yapı içerisine en üst makam olarak konumlandırılmıştır (Başa, 2016: 175-176).

Dolayısıyla Osmanlı merkezi yönetiminin taşra birimlerinde müfettişlerce düzenli olarak denetim yapıldığını söylemek güçtür. Yeni sistemin etkili şekilde çalışabilmesi düzenli bir teftiş heyetini gerektirmiş olsa da bu konuda gerekli oluşumlar hayata geçirilememiş, vilayetlerdeki mülki denetim işleri ihtiyaca binaen özel yetkilerle donatılmak suretiyle görevlendirilen müfettiş paşalar eliyle yürütülmüştür. Reyhan (2019: 51-53), Vilayet Nizamnameleri döneminde eyalet yönetimlerini takviye etmek için İmparatorluk Müfettişlik sisteminden düzenli olarak yararlanıldığını, çok geniş kapsamlı görevlendirilen müfettişlerin

yerel memurları denetlemek, tasarrufları gerçekleştirmek, zaptiye, hapishaneler ve vakıf idaresini teftiş etmek ulaşım ve tarımda ilerlemeler sağlayacak görüşler oluşturmak ve talimatları taşraya ulaştırmak gibi görevleri bulunduğunu ve Anadolu ve Balkanlarda oldukça bilinen figürler olduklarını belirtmektedir.

1864-1871 Vilayet Nizamnameleri ile birlikte Dahiliye Nezaretinin Devlet Kurumları arasında ağırlığının ve öneminin artmasına paralel olarak 1877 yılından itibaren hızlı bir kurumsallaşma sürecinin yaşandığını ve Nezaretin büyük bir güce sahip hale geldiği görülür (Sarıkavak, 2021: 57-58).

Bu süreçte Devletin yönetilmesinde teftiş ve denetimin öneminin giderek daha fazla ortaya çıkmasıyla beraber Dahiliye Nezareti Teşkilat Şemasında Mülkiye Müfettişlerinin 1897 tarihli Salnamede yer aldığı görülmektedir (Özay ve Bay: 4). 1899 yılında tüm Dahiliye Nezareti örgüt şemalarında Mülkiye Müfettişlerinin yer aldığı görülmektedir (Sarıkavak, 2021: 58-70).

Eyalet sisteminden vilayet sistemine geçiş Ortaylı'ya göre (1976: 19-20) aynı zamanda mülki idari yöneticilerin askeri yapıdan ayrılması sürecinin de başlangıcıdır. Öyle ki askeri ve mülki yöneticilerin birbirlerinden ayrılarak vali ve vali yardımcılarını Divan-ı Hümayun'a dâhil sınıflardan biri olan "*Kalemiye*", diğer adıyla "*Kitabet*" sınıfından atanmaya başlamıştır. Böylece kalemiye sınıfından gelen yöneticiler mülki yapı içerisinde önemli bir bürokratik sınıf haline gelmiştir. 1859 yılında Mektebi Mülkiyenin kurulmasından sonra özellikle Padişah II. Abdülhamit döneminde Mülkiye mezunlarının devlette daha çok görev aldığı görülmektedir (Sarıkavak, 2021: 92). Özay ve Bay (2003) tarafından 277 mülki idari amiri dosyasında gerçekleştirilen çalışmada tercümesi tamamlananlar arasında en eski dosyanın askeri okuldan yetişmeyip kalemiye sınıfından gelen 01 Şubat 1307 (1891) tarihinde Aydın Maiyet memuru olarak Mülki İdare Amirliğine getirilen Ethem Fehmi Beyin dosyası olduğu görülmüştür. Ali Çankaya'nın Mülkiye Tarihi eserinde de (1969) 1859 yılında kuruluşundan sonra Mekteb-i Mülkiyenin pek çok mezunun dahiliye Nezaretinde Maiyet Memuru olarak göreve başladıklarından bahsedilmektedir. Bürokrasinin sivil kaynaklardan oluşmasına dair Tanzimat sonrasında başlayan bu uygulama Cumhuriyet Dönemi'ne de aktarılacaktır.

1800'lü yılların sonunda Müfettişlerin raporları ve niteliklerini değerlendirmek anlamında Müfettiş Ahmet Şakir Paşa'nın çalışmasından

bahsetmek gerekecektir. Daha önceleri valilik ve büyükelçilik yapmış olan asker kökenli Ahmet Şakir Paşa'nın 1895 yılında Doğu Anadolu bölgesinde teftiş yapmak üzere görevlendirildiği, 5 yıl süren bu görevi esnasında modern anlamdaki teftiş raporlarının, yapılacak iş ve işlemler ile teftiş heyetinin alacağı maaş ve yollukların ayrıntılı şekilde düzenlendiği görülmüştür. Bu raporlara göre müfettişler tarafından belediye, nüfus, maliye, mülkiye ve adliye gibi devlet kurumlarının denetlendiği, bu denetimlerde illerdeki okul sayıları, yaşayan halkın nüfusu, vakıflar, devlet gelirleri, maden sayıları gibi daha birçok bilgiye yer verilmiştir. Ahmet Şakir Paşa tarafından İslahat ve teftişe konu olan Vilayet-i Sitte'nin (Erzurum, Van, Bitlis, Diyarbakır, Mamuratül-aziz, Sivas) genel durumu ve Erzurum, Sivas ve Van Vilayetlerinin teftişi ele alındığı oralarda Jandarma ve Polis teşkilatının yeniden kurulması için çalışmalarda bulunulduğu görülmektedir (Karaca, 1993: 54-146).

Dahiliye Nezareti tarihinin irdelenmesine devam ettiğimiz de II. Meşrutiyet ile birlikte Dâhiliye Nezaretinin yeniden düzenlenmesi çalışmalarının devam ettiğini görmekteyiz. Bu konuda 22 Aralık 1913 tarihli *"Dâhiliye Nezareti Teşkilatı Hakkında Nizamname"* oldukça önemli bir düzenlemedir. Osmanlının son dönemlerinde Mustafa Reşit Paşa tarafından onaylanıp yürürlüğe girmiş olan Nizamname'yle birlikte Dâhiliye Nezaretinin tüm birimlerinin görevleri oldukça ayrıntılı şekilde belirtilmiş, Nizamname'de özellikle Heyet-i Teftişîye Kalemi ile Heyet-i Sıhiyye Müdüriyetinin Dâhiliye Nezaretinin önemli iki kurumu olduğu vurgulanmıştır. II. Meşrutiyet sonrasında kurulan Heyet-i Teftişîye birimi mülkiye müfettişlerinin konumlandırıldığı ve günümüzde İçişleri Bakanlığı uhdesindeki Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığına karşılık gelen birim durumundaydı. Bunun yanında aynı tarihlerde (4 Aralık 1913) çıkarılan *"Umur-ı Mülkiyye Müfettişleri Nizamnamesi"* de hem Dâhiliye Nizamnamesi'ne hem de Müfettişlere yönelik önemli düzenlemeler içermektedir. Dâhiliye Nezareti Teşkilatı Hakkında Nizamname ile benzer hükümler içeren bu Nizamname'yle müfettişler Dâhiliye Nezaretinin işlerini denetlemekten sorumlu kılındı ve ilk olarak 24 müfettiş kadrosu oluşturuldu. Müfettişlerin sorumluluk alanı görevli bulundukları mıntıkayla sınırlı olmak kaydıyla güvenlikten sorumlu görevlilerin eylemlerinden meclis-i idare seçimlerine, aşiretlerin idaresinden belediye seçimlerine kadar oldukça geniş tutuldu. Umumi müfettişlerin görevlerine ilişkin bir diğer düzenleme ise 1915 yılında yürürlüğe konulan *"Mülkiye Müfettişlerin Vazifelerini İfa Sureti Hakkında Talimatname"*dir (Başa,2016: 217-218).

İçişleri Bakanlığı Örgüt Şemasına dair Dahiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname 22 Muharrem 1332 (1913) tarihinde Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde Mustafa Reşit Paşa tarafından onaylanıp yürürlüğe girmiştir. Bu talimatın 15 inci maddesinde Teftiş Heyetinden söz edilerek, Teftiş Heyetinin görev ve teşkilatının özel olarak düzenleneceği hükme bağlanmış ve aynı yıl Şurayı Devlet Mülkiye dairesince incelendikten sonra 1915 tarihinde Mülkiye Müfettişlerinin Vazifelerini İfa Sureti Hakkında Talimatname İradeyi Seniyye tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Özay ve Bay, 2003: 6)

Bu talimatın yürürlüğe girmesinden sonra Diyarbakır Valiliğinden “Birinci Sınıf Mülkiye Müfettişliği” görevine getirilen ve 30 Ekim 1915 tarihinde “*Heyet-i Teftişye Müdür-i Umumiliği*”ne atanan ve Teftiş Kurulunun sağlam bir kurumsal yapıya kavuşturulmasını sağlayan Hamdi (Kazancı) Bey hatıratında (Özay ve Bay, 2003: 7) günün koşullarından ve Mülkiye Müfettişlerinin işlerinden şöyle bahsetmektedir.

“O vakit Dâhiliye Heyeti Teftişiyesi zarureti siyasiyeden doğmuş, muhtelif unsurlardan mürekkep karma bir heyetti ve altı kişiden ibaretti. Teftiş için ne nizam ve ne de usul vardı. Faaliyet nazırın arzusuna tabi, ahval şikâyeti fevkaladeye bağlıydı. Hülâsa göz boyamak için ihdas edilmiş bu daire şeklen mevcut, fakat faydasızdı. Esasen bir iş de yoktu. Müfettişlerin sayısının 24’e çıkarılmasından sonra İngiliz memurini siyasisinden MS Grevs, Heyeti Teftişiyenin başına getirildi.

Anadolu’da uzun süre konsolosluklarda bulunarak Türk’ü yakından gören, tanıyan bir hayırsever kişinin himmetiyle pek az zaman zarfında muamelelerin düzeleceğindeşüphe yoktu. Nitekimöyle oldu, Fransız mütehassısı Ms. Julitarafından Maliye Heyeti Teftişiyesinde yapılan ıslahat örnek tutularak müfettişlerin hakları, görevleri ve seçilmeleri konularında bir nizamname ve talimat tanzim edilerek tasdik ettirildi ve uygulamaya girildi. Önceleri karşılaşılan müşküller sonsuzdu. O güne dek sorunsuz davranan ve her hareketini kanun sayan Vilayeti İzame (büyük valilere) bu teşkilatı sevdirmek kolay olmadı. Çoğu müfettişin icraatını kendi istiklalini muhil (bozucu) görüyordu, nizamsızlığa karşı şiddetle protesto eden ve aksi takdirde memuriyetini terke kalkışan İngiliz sayesinde bu çeşit serkeşler yavaş yavaş yumuşamaya başladı. Matlup evsafı haiz bulunmayan müfettişler birer birer atılarak yerlerine layık görülen güzide tecrübede kaymakamlar ikame olundu. Müfettişler bir taraftan suistimal eshabını takip ederken, diğer taraftan

muamelatı devlette bir ahengin kuruluşuna çalışıyorlardı. Biz bu yolla çalışırken bir taraftan doğrudan doğruya arasında bulunduğumuz nezaretin kendi memurlarını azil ve intihaplarının keyfi bir surette cereyan eylediği gözümüze çarpmıştı. Şahsi ve siyasi intisapların revaçta olduğu da görülüp söyleniyordu. Memurini mülkiyenin hal ve şaniyla doğrudan doğruya alakadar olan Heyeti Teftişiyeyi bu hal müteessir kılmaktaydı. Meseleyi iyiden iyiye Ms. Grevs'le tartıştık ve sonunda dâhiliye nazırı Talat Beyin nezdine gittik. Davamızı bütün şumulü ile arz ettikten sonra intihabı memurin için bir mahsus komisyon teşkilini ve bu komisyonda Teftiş Heyetinin bir aza bulundurmasını rica ettik. Bu müracaatımızı tertip ve teşvikime hamleden Talat Bey bana karşı memnuniyetsizliğini göstermekle beraber bu doğru ve yerinde isteği reddedemeyerek teklifimizi itibar nazarına alacağını ve komisyonu derhal teşkil edeceğini söylemişti. Teşebbüsümüzün sonunu birkaç hafta intizar eyledik. Nezarete bu hususta bir eseri faaliyette görülmemekle beraber bizi ısrara sevk edecek başka hadiselerde de çoğalıyor ve tevali ediyordu. Nihayet bir defa daha Talat Beyi ziyaret ederek teklifimizi ve vaatlarını hatırlattık. Nazır İngiliz'i gücendirmemek için Heyeti Teftişiyenin Müdür Muavinin de dâhil olacağı, Müsteşarın riyaseti altında müdiranından kurulu bir intihap encümeni teşkil emrini verdi ve valilerden gayri memurların azline nasip işleri bu intihap encümeninin vazife cümlesinden sayıldı. İşte bu encümenin teşkili meselesi Heyeti Teftişiyenin önemli muvaffakiyetlerinden biri olmuştur.”

Mülkiye Başmüfettişi Yener Yüksel (2018) tarafından Osmanlı ve Cumhuriyet arşivlerinde yapılan incelemelere göre Cumhuriyet öncesi dönemde; mülkiye müfettişlerinin üst düzey memurların soruşturmalarında, hapishane ve tevkifhanelerin teftişinde, o dönem belediyelerinde ve mülki amirliklerinde, toplumsal olaylarla ilgili soruşturmalarda, güvenlik güçlerinin olaylardaki tutumları ile ilgili, yolsuzluk ve rüşvet olaylarının soruşturulmasında, görev aldıkları ve önemli konular hakkında tahkik ve tetkiki ile rapor yazdıkları, örneğin “1-Beyrut'ta; ahalinin ahvali. 2- Lisan-ı Osmani'nin ta'mim ve intışarı. 3- Polis Jandarma Mektebi küşadı. 4- Memurların durumu. 5- Askerlik ve vergiden muafiyet için Lübnanlılık iddiaları. 6- Vergiler ve tüccarların durumu. 7- Asayiş-i memleket vs. konularında mülkiye müfettişi Hıraçya Efendi'nin raporu ve icra olunacak muamele. Tarih: 07/S /1328 (Hicrî)” görülmektedir.

Dâhiliye Nezaretine ve dolayısıyla mülkiye müfettişlerine yönelik 1913 sonrası yapılan yasal düzenlemeler sayesinde bir yandan Nezaretin örgütsel yapısı daha belirgin hale getirilirken diğer yandan Nezaretin görevleri arasında sayılan denetime ilişkin vurgu da daha belirgin hale gelmiştir. Ancak düzenlemeler bununla sınırlı kalmamış yeni düzenlemeler de yapılmıştır. Bu sayede Nezaretin teşkilat yapısı ve görevleri çok daha belirgin hale gelebilmiştir. Bu süreçte 1914 yılında yapılan düzenlemelerle Memurin Müdüriyeti ve Sicil-i Ahval Müdüriyeti Umumiyesi'nin birleştirilmesi, Umur-ı Aşair ve Muhacirin Müdüriyetinin umum müdürlük haline getirilmesi ile 1919 yılında Jandarma Teşkilatının iç güvenlik görevleri ile ilgili olarak Dâhiliye Nezaretine bağlanması da önemli gelişmeler olarak belirtilmelidir.

Teftiş Heyeti, Dâhiliye Nezareti ile birlikte Millî Mücadele Dönemi'ne de intikal etmiş, Cumhuriyet sonrasında devletin yeniden yapılandırılmasında önemli bir yapı olarak sürdürülmüştür. Bu nedenle bir sonraki bölümde Cumhuriyet sonrasında yaşanan gelişmelere yer verilecektir.

2. MİLLÎ MÜCADELE VE CUMHURİYET DÖNEMİNDE MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU

3 Mayıs 1920 tarihinde çıkarılan “*İcra Vekilleri Heyetinin Suret-i Teşekkülü Hakkında Kanun*” ile Dâhiliye Nezareti'nin adı “*Dâhiliye Vekâleti*” olarak değiştirilmiş, Vekâlet'in teşkilat yapısı ise bu Kanun ile yeniden oluşturulmuştur. Bu dönemde Mülkiye Teftiş Heyetine ilişkin özellikle Millî Mücadele Dönemi'nde önemli gelişmeler de yaşanmıştır. Mülkiye Teftiş Kurulunun faaliyette bulunmadığı kısa bir dönemle ilgili olarak (Başa, 2016: 350-368) tartışmalara ve değerlendirmelere kısaca yer vermek gerekmiştir.

1921 yılı ortalarında mülkiye müfettişlerinden oluşan Mülkiye Teftiş Heyeti önce kaldırılmış ancak denetimde yaşanan zafiyet nedeniyle “*Teftiş Heyeti Reisliğinin Yeniden Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu*” kararı ile 1922 yılında yeniden oluşturulmuştur. Heyetin neden ve nasıl kaldırıldığına ilişkin tahminler yapılmış olsa da uzun yıllar kesin bilgilere ulaşılammıştır. Bu eksikliğin giderilmesi amacıyla Meclis Zabıt Varakaları üzerinde yeni yapılan incelemeler sonucunda Heyetin, 18 Haziran 1921 tarihli Muvazene-i Maliye Encümeninin önerisine istinaden ödenek yetersizliği nedeniyle Meclis tarafından alınan bir kararla

kaldırıldığı anlaşılmıştır. İlk kez ulaşılan bu kaynaklara göre 18 Haziran'da Dâhiliye bütçesi görüşülürken Mülkiye Teftiş Heyetine ilişkin büyük tartışmaların yaşandığı, Dâhiliye Vekili Ata Bey'in bu tartışmalara istinaden aldığı söz ile yaşananlar şu şekilde ifade edilmektedir (Başa, 2016: 352).

“...Heyeti Teftişiyeye gelince, Hasip Bey buyurdular ki, o vazife kalmadığı için encümen müfettişliği kaldırdı. Zaten vekâlet müfettişi umumiliğin ihdası hakkında bir layiha tanzim etti. Heyeti Vekileye takdim etti. Heyeti Celileye gelecektir. Fakat her ne suretle olursa olsun yapılan esasatta müfettişi umumilik ihdas olunca vekâlet müfettişlikten vareste kalmayacaktır. Vekâletin teftişe ait olan vazaifi müfettişi umumilik vasıtasıyla ifa olunduğundan ve her vekâlete ait müfettişler o müfettişi umumiliklerin maiyetine verileceği için müfettişlik teşkilatının baki kalması lazımdır, bendenizin kanaati bu dur. Teftişsiz, murakabesiz muamelatı devlet yürüyemez kanaatindeyim. Bittabi Heyeti Celile nasıl karar verirse o mutadır. (Bir mebusun Kaç tane müfettiş vardır? sorusu üzerine) On iki müfettiş vardır. (Bir mebusun Kaç tane vilayet var? sorusu üzerine) Çok vilayet var. (Bir mebusun 'Bu kadar müfettişle hepsinin teftişi kabil midir?', sorusu üzerine) Bir kısım teftişatın yapılamaması bütün muamelatı devleti murakabesiz istilzam etmez ki...”

Meclisteki görüşmeler neticesinde Mülkiye Teftiş Heyeti, Dâhiliye Vekâletinin teşkilat yapısında önemli bir birim olmasına rağmen tamamen kaldırılmış, diğer birimler ise müsteşara bağlı birer masa haline dönüştürülmüştür. Lakin alınan kararın sonuçlarının beklendiği gibi olmamasının tespiti üzerine Heyetin yeniden oluşturulmasına yönelik çabalara girilmiş, meclise bu konuyla ilgili olarak iki kanun teklifi sunulmuştur. 17 Ekim 1921 tarihinde bu iki teklif birleştirilerek Mecliste görüşmeye açılmıştır. Kanun teklifinde Dâhiliye Vekâletinde 12 umumi müfettişten oluşacak bir heyetin kurulması önerilmiştir. *“Müfettişi Umumilik Hakkındaki Kanun”* teklifi mecliste hararetli tartışmalara sebebiyet vermiştir. Görüşmelerin uzaması üzerine Müdafaa-i Milliye Vekili Refet Paşa söz hakkı alarak mecliste *“müfettişlikler kaldırılacağına zannediyorum ki Dâhiliye Vekâletinin kaldırılması daha iyi olur”* şeklindeki ifadesiyle umumi müfettişlik kurumunun yeniden oluşturulmasına yönelik güçlü bir destek vermiştir.

Tartışmalar ve Mülkiye Teftiş Heyetinin yeniden kurulmasına yönelik meclis görüşmeleri uzunca süre devam etmiş, hatta kanun teklifi uzun süre bugünkü Meclis İçişleri Komisyonuna karşılık gelen Dâhiliye Encümeninde bekletilmiştir.

Tüm önerilere rağmen teklifin yasalaşması noktasında bir türlü muvafakate erişilememiştir. Uzunca bekleyişten sonra “Heyeti Teftiş-i Mülkiyenin İadeten Teşkiline Dair Kanun Layihası”, Dâhiliye ve Muvazene-i Maliye Encümenlerinin görüşleri esas alınmak suretiyle 3 Nisan 1922 tarihli meclis oturumunda görüşmeye açılmıştır. Ortak komisyonun yazılı görüşünde Mülkiye Teftiş Heyetinin kaldırılması sonucunda taşrada yaşanan suiistimallerin ve keyfi uygulamaların önemli boyutlara geldiği ifade edilmektedir.

Meclisteki görüşmelerde Mülkiye Teftiş Heyetine duyulan ihtiyaca yönelik söz alan çok sayıda vekil de olmuştur. Karesi Vekili Hasan Bey, Bitlis Vekili Ziya Bey ve Konya Vekili Kazım Efendi bunlardan bazılarıdır. Bunlar arasında Malatya Vekili Lütfi Bey’in söz alarak Heyetin kurulması yönünde meclise yönelttiği sorular oldukça önemlidir:

“... Mülkiye müfettişi bahsine gelince efendiler, geçen sene ne düşündünüz ki, Mâliyede müfettiş bıraktınız? Rüsumatta müfettiş bıraktınız? Adliye de müfettiş bıraktınız? Neden mülkiye müfettişliklerini kaldırdınız? Efendiler memleketin rüknü esası esasisi asayiş meselesidir. Emniyet can, mal ve ırz ve namus meselesidir. Bir kere bu temin edilmedikçe adliye nasıl vazifesini yapar? Rüesayı memurini mülkiyenin haiz olduğu vazife gayet esaslı, gayet mühimdir. Bunun için bunu ihmal etmek katiyen caiz değildir. Onlar çalışıyor mu? Bunu anlamak için teftiş ve murakabeye şiddetle lüzum vardır. Arkadaşlardan birisi demişler ki; -mülkiye müfettişlerine ait vazife mesela bir vali vazifesini suiistimal ederse civarında bir vali bunu tahkik, teftiş ve murakabe eder. Bu kabil midir efendiler? Ben yarın öbür gün bir vali olurum. Bir fenalık yaparsam civarımda bulunan bir valiyi üzerime memur ederler diye düşünürüm ve ona göre hareket ederim. Müfettiş ise, gayet bitaraf, gayet namuskâr, gayet vakur, gayet temkinlidir. Mesela bir müfettiş bir yerde kahve bile içemez. Müfettiş bir yerde yemek yiyemez, yatamaz. Efendiler müfettiş olmadığı vakit suiistimal devam eder. Siz iki de bir diyorsunuz ki; -halka doğru gidiyoruz- halk feryadım isma edecek (sesini duyuracak) bir merci bulamazsa kime ihtiyacını söyler? Binaenaleyh, memleketin müfettişe olan ihtiyacı bedihidir...” (Başa, 2016: 362).

Yapılan uzun müzakereler sonucunda 1921 yılında kapatılan Mülkiye Teftiş Heyeti 3 Nisan 1922 tarihinde yine Meclis tarafından yeniden kurulmuştur. Kararın hemen akabinde müfettişler görevlerine başlamışlardır.

Meclis konuşmalarına ilişkin yapılan araştırmalarda Mustafa Kemal Paşa'nın Meclis Başkanı sıfatıyla Meclisin Dördüncü Yasama Yılı'nın açılış konuşmasında İçişleri Nezaretine ilişkin bölümde Mülkiye Teftiş Heyetinin neden kurulduğuna ilişkin ifadeleri mevcuttur. Şöyle ki;

“... Güvenlik ve asayişin sağlanmasından sonra Dâhiliye Vekâletinin en çok önem verdiği sorun, memurların yürürlükteki kanun hükümlerini iyi uygulamalarını sağlamaktır. Doğrusu 1921 yılında Dâhiliye Teftiş Heyetinin kaldırılması dolayısıyla denetimsiz kalan işler ve işlemlerde düzensizlik ve yer yer şikâyetler yapılmıştır. Yapılan teklif üzerine teftiş kurulunun yeniden kurulmasını Yüce Meclis uygun görmüş ve müfettişlerin bir kısmı 1922 Mayıs'ında, geri kalan kısmı da daha sonraki tarihlerde göreve başlamış olmalarına rağmen 94 memur hakkında soruşturma yapmış ve tamamlamıştır. Bu soruşturmaların kanuni sonucu olarak, 3 mutasarrıf, 5 kaymakam, 2 yazı işleri müdürü, 2 komiser görevden alınmış ve 3 memur 1 jandarma yüzbaşısına işten el çektirilmiş, 85 memur hakkında da soruşturma yapılmıştır. Teftiş Kurulu bu süre içinde 3 nahiye, 63 özel idare, 38 hapisane, 48 jandarma, 28 polis, 48 nüfus, 48 idare meclisi, 55 belediye ve 32 yazı işleri kalemi, toplam 363 daireyi ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının gerekli görmesi üzerinde de 15 Kızılay şubesini denetlemiş ve bu denetimin gereği yapılmıştır. Teftiş Kurulunun bu ilk dönemle ilgili çalışmaları, işlemlerin düzeltilmesine ve memuriyette görev duygusunun artmasına yaramıştır. Bu yıl kadrosunun kabul edilmesinden sonra tam kadro ile ve zamanında işe başlayacak olan teftiş kurulu içişleri hizmetlerinin düzelmesini sağlayacak bir kuruluş olacaktır (...) Her yönetimde olduğu gibi, jandarmada görev ve işlemlerin denetlenmesi ve bu denetimin iyi bir şekilde yapılması için yetenekli elemanlardan seçilerek müfettişlerle sağlanması gerektiğinden 1923 bütçesine müfettişler ödeneği eklenmiştir...” (Başa 2016: 363-364).

Mustafa Kemal'in Mecliste yaptığı konuşma Teftiş Heyetine ve denetim hizmetlerine verdiği önemi kanıtlamaktadır. Bu önemli konuşmadan bazı sonuçlar çıkarılabilir (Başa, 2011: 52): (1) Ülkemizin en eski ve köklü teftiş kurullarından biri olan Mülkiye Teftiş Heyeti 1921 yılında kaldırılmış; ancak çok geçmeden Büyük Millet Meclisinin uygun görmesiyle tekrar oluşturulmak zorunda kalmıştır. 1922 yılı Mayıs ayında da müfettişler görevlerine başlamışlardır. (2) Mustafa Kemal Paşa, güvenlik ve asayişin sağlanmasından sonra Dâhiliye Vekâletinin

en çok önem verdiği sorunun, “memurların yürürlükteki kanun hükümlerini iyi uygulamalarını sağlamak” olduğunun altını çizmektedir. Bunu yapacak olan ise hiç kuşkusuz, Teftiş Kurulu olacaktır. (3) 1921 yılında Dâhiliye Teftiş Heyetinin kaldırılması dolayısıyla iş ve işlemler denetimsiz kalmış ve bu durum uygulamada düzensizlik yaratmış ve sonuçta şikâyetlere yol açmıştır. Bunun üzerine Teftiş Kurulunun tekrar oluşturulması zorunda kalınmıştır. Demek ki, Teftiş Kurulunun kaldırılmasının en önemli sonucu “iş ve işlemlerde düzensizliğe” ve sonuçta da “şikâyetlere” neden olmaktadır. Bu durum, tarihsel olarak tecrübe edilmiş ve Mülkiye Teftiş Kurulunun kaldırılması hatasından ilk fırsatta dönülmüştür. (4) Dâhiliye Teftiş Heyeti oluşturulduktan kısa bir süre sonra çok yoğun soruşturma ve denetim faaliyetlerine başlamıştır. Demek ki, Dâhiliye Teftiş Heyetinin en önemli iki görevi “soruşturma” ve “teftiş” olmak üzere ayrılmaktadır. Teftiş Heyetinin hakkında soruşturma yaptığı kişiler arasında; mutasarrıf, kaymakam, yazı işleri müdürü, komiser, jandarma yüzbaşısı gibi kamu görevlileri bulunmaktadır. Bu soruşturmalar sonucunda bazı personelin görevden alındığı, bazılarına da işten el çektirildiği anlaşılmaktadır. Teftiş Heyetinin denetim yaptığı birimler arasında ise nahiye, özel idare, hapishane, jandarma, polis, nüfus, idare meclisi, belediye, yazı işleri kalemi ve Kızılay şubesi gibi birimler bulunmaktadır. Bu denetimler havada kalmamış, “gereği” yapılmıştır. (5) Teftiş Kurulunun çalışmalarının iki önemli yararı bulunmaktadır. Birincisi, “işlemlerin düzeltilmesi”, ikincisi de “memuriyette görev duygusunun artmasıdır.” Mustafa Kemal’e göre, Teftiş Kurullarının çalışmalarının sadece düzeltici bir etkisi bulunmamakta, memuriyette görev duygusunun artması gibi ölçülmesi zor; ancak kamu hizmetlerinin niteliği açısından önemli olan psikolojik etkisi de olmaktadır. (6) Görev ve işlemlerin denetlenmesi ve bu denetimin iyi bir şekilde yapılması için müfettişlerin “yetenekli elemanlardan seçilmesi” gerekmektedir. Dolayısıyla, müfettişler kamudaki en iyi yetişmiş ve kurumun bir anlamda kurmay heyetini oluşturan kişilerdir. (7) Tam kadroyla ve zamanında işe başlayacak olan Teftiş Kurulu hizmetlerin düzelmesini sağlayacak bir kuruluş olacaktır. Hizmetlerin düzeltilmesi isteniyorsa teftiş kurulunun “kadrosu tam” olmalıdır.” (Başa, 2016: 364-365).

Mustafa Kemal Paşa’nın yaptığı bu konuşmadan ve tespitlerden de anlaşılacağı üzere Mülkiye Teftiş Kurulu ülkenin en köklü teftiş kurullarından biri olarak görülmektedir. Hatta Paşa’ya göre “güvenlik” ve “asayiş” konularındaki görevleri dışında Dâhiliye Vekâletinin en önemli sorumluluklarından birisi de

memurların yürürlükteki mevzuat hükümlerinin en iyi şekilde uygulanmasının sağlanmasına yöneliktir. Bunu yapacak kurum ise Mülkiye Teftiş Heyetidir.

Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın konuşmasını değerlendiren Heper (2006 aktaran Başa 2016: 365) "Atatürk'ün Mülkiye Heyet-i Teftişiyesi kaldırıldığından beri bürokratik usulsüzlüklerin artmakta olduğunu kaydederek, Richelieu'nun monarşik disiplinin bir aracı olarak kullandığı commissaire'sinin Türk versiyonundan yana tercihini kullandığını" ifade etmektedir.

Teftiş Heyetinin 1921 yılında kaldırılmış olması Dâhiliye Nezaretinin faaliyetlerinde büyük aksaklıklara mahal vermiştir. Bu "tarihsel tecrübe" yapılan hatadan geri dönülerek Teftiş Heyetinin yeniden oluşturulmasıyla sonuçlanmıştır. Heyetin oluşturulmasına müteakip müfettişler de hızla görevlerine başlamışlardır.

Bu dönemde Meclise sunulmuş ancak yasalaşma imkânı ancak 1930 yılında "Dâhiliye Memurları Kanunu" ile mümkün olabilmiş "Dâhiliye Vekâleti Memurlarının Durumlarını Düzenleyen Kanun Tasarısı" da Mülkiye Teftiş Kurulunun tarihsel gelişiminde önemli bir yer tutmaktadır. Kanun taslağında Dâhiliye Nezaretinin memurları "merkez memurları" ile "vilayet memurları" şeklinde ikili bir ayrıma gidilmiştir. Merkez memurları arasında müsteşar, müdür-i umumiler, birinci ve ikinci sınıf müdürler, muavinler ve mümeyyizler ile diğer müdürler (nüfus, evrak vb.), ketebe (kâtipler) ve tastirler (yazıcılar) sıralanmıştır. Vilayet memurları arasında ise valiler (5 sınıf), kaymakamlar (3 sınıf), tahrirat müdürleri (3 sınıf), umur-ı hukukiye müdürleri ve nahiye müdürleri (3 sınıf) bir sıralamaya gidilmiştir. Kanun taslağında dâhiliye memurlarının nasıl seçilecekleri ve tayin olacakları da düzenlemiştir. Diğer yandan taslak ile merkezde, müsteşarın başkanlığında idare-i umumiye, umur-ı mahalliye, emniyet-i umumiye, heyet-i teftişiyeye, memurin, nüfus ve muhasebe müdürleriyle, hukuk müşavirlerinden teşekkül bir "encümen-i müdiran" heyeti de öngörülmüştür.

2.1. Umumi Müfettişlik

Osmanlı döneminden Cumhuriyet Dönemi'ne devrolunan kurumlardan biri olan umumi müfettişlik kurumu Cumhuriyet'in ilk anayasası olma özelliğini taşıyan 1921 Teşkilat-ı Esasiye'sinde de yer bulmuştur. Anayasa'nın 22. maddesinde geçen "Vilayetler, iktisadi ve içtimai münasebetleri itibarıyla birleştirilerek, umumi müfettişlik kıtları vücuda getirilir." şeklindeki hükümle müfettişlik kıtalarının

oluşturulması öngörülmüştür. Müfettişlerin görev ve sorumlulukları ise bir sonraki maddede sayılmıştır. Umumi müfettişler 23. madde ile mıntıkaları içerisinde genel asayişin sağlanmasından; daire ve işlemlerin denetiminden, vilayetler arasındaki koordinasyonun sağlanmasından; devletin genel idaresiyle birlikte mahalli idarelere ait görevler ile bunlar tarafından alınan kararların sürekli şekilde denetimden sorumlu kılınmışlardır. Görüldüğü üzere mahalli idarelerin tümü sorumluluk alanlarında kaldıkları umumi müfettişlerin denetimine tabi oldukları Cumhuriyet'in ilk Anayasası'nda yer almıştır. Ancak bir mülki birim ya da bölge teşkilatı olarak tanımlanmamış olsa da umumi müfettişler 1921 Anayasası'nda merkezi idarenin adeta taşradaki uzantısı şeklinde konumlandırılmışlardır.

Teşkilat-ı Esasiye'den farklı olarak 1924 Anayasası'nda umumi müfettişlere yönelik herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bununla birlikte umumi müfettişlerin 1923-1927 yılları arasında yaklaşık 4 yıl boyunca görevlendirilmiş oldukları mıntıklarda denetim faaliyetlerini kesintisiz yürüttükleri bilinmektedir. 1924 Anayasası'nda herhangi bir hüküm bulunmamış olsa da ihtiyaca binaen 1926 yılıyla birlikte umumi müfettişlere yönelik yasa çalışmalarına da başlanmış ancak yasalaşması 1927 yılını bulmuştur. 25 Haziran 1927 tarihli ve 1164 Sayılı “Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun” ile doğrudan Mülkiye Teftiş Kuruluna ilişkin bir düzenleme olmamakla birlikte Dâhiliye Vekâletine bağlı olarak umumi Müfettişliklerde çoğunlukla Mülkiye Müfettişlerinin görev aldığı ve işlerinin genel olarak Mülkiye Müfettişlerince yapılan işlerden olduğunu söylemek mümkündür (Başa, 2014: 41-45; Varlık, 2010) .

Kanun'da geçen şu ifadeler oldukça önemlidir;

“Müteahhid vilayetleri alakadar eden ve bu vilayetlerin müşterek faaliyetiyle izalesi kabul olan ihtiyacat hudusunda o vilayetler üzerinde mevadî atiyede muharrer salahiyetleri haiz umumi müfettişler teşkiline ve ihtiyacın zail olmasıyla bu müfettişliklerin ilgasına Hükümet mezdur. Umumi müfettişler İcra Vekilleri Heyeti kararıyla tayin olunur ve memuriyetlerine de aynı suretle nihayet verilir” derken 2. maddesinde “Umumi Müfettişlik kadroları bütçelerle tayin olunur. Ancak sene-i maliye zarfında teşkiline lüzum görülecek umumi müfettişlik kadroları Dâhiliye Vekâletince bittanzim İcra Vekilleri Heyeti kararıyla tatbik ve ertesi sene Meclisi aliye arz olunur. Umumi müfettişlikler emrine Hükümetçe tensip edilecek vekâletlerden lüzumu kadar müşavir ve saire de ayrıca tahsisi

olunur” şeklindeki ifade ile müfettişlik kadrolarının nasıl olacağı açıklanmaktadır. Müfettişlerin görevleri ise “Umumi müfettişler Dâhiliye Vekâletine merbut olup mıntıkları dâhilinde asayiş ve inzibatın teminine nezaret ve kavanin ve nizamın tamamii tatbik ve icrasını mütemadiyen takip ve murakabe ve vekâletlerin kanunen haiz oldukları salâhiyetlerden İcra Vekilleri Heyetince kendilerine tevdiine karar verilenleri istimal ederler” (Başa,2014: 42).

Ayrıca Kanun ile müfettişlerin Dâhiliye Vekâletine bağlı olarak faaliyet gösterecekleri ve görev yaptıkları mıntikalarda asayiş ve düzenin sağlanmasından da sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Umumi müfettişlere ilişkin Cumhuriyet tarihinin önemli yasal düzenlemelerinden olan 1164 sayılı Kanun vilayet sisteminden farklı olarak birden çok vilayeti ilgilendiren konularda ihtiyaca binaen umumi müfettişlik kurulabilmesine imkân verirken bu ihtiyacın ortadan kalkması durumunda umumi müfettişlik uygulamasının da ortadan kalkacağını hüküm altına almıştır.

Kanun’un yürürlüğe girmesine müteakip Dâhiliye Vekâletince “*Umumi Müfettişlik Vazife ve Salâhiyetlerine Dair Talimatnamenin Meriyete Vaz’ı Hakkında Kararname*” hazırlanmış ve 27 Kasım 1927 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.

Kanun ile kanunun uygulanmasına ilişkin söz konusu Kararnameden itibaren 1947 yılına kadar Çanakkale, Tekirdağ ve Kırklareli’ni de içine alan Edirne merkezli; Rize, Trabzon, Gümüşhane, Erzincan ve Ağrı’yı da içine alan Erzurum merkezli; Tunceli ve Bingöl’ü de içine alan Elazığ merkezli; Mersin’i de içine alan Adana merkezli toplam 5 Umumi Müfettişlik Teşkilatı oluşturulmuştur. Dolayısıyla Umumi Müfettişlik kurumunun ülkenin tamamını kapsayan bir yapıda teşkil ettirilmediği, bunun yerine Kanun ve Kararnamede belirtildiği üzere “*ihtiyaca binaen*” birden fazla vilayeti de içine alabilecek şekilde oluşturulduğu görülmektedir. Umumi Müfettişlik uygulamasının 5442 sayılı İl idaresi Yasası’nın görüşülmesi esnasında görevlerini ve dönemlerini tamamladıkları değerlendirilmesi ile 1947 yılında fiilen 1952 yılında yasal olarak kaldırılmıştır (Çapar, 2015: 169-170). Umumi Müfettişlik kurumunun özellikle Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde ülkenin ve bölgelerin ihtiyaçlarına göre oluşturulmaya çalışıldığı, bu yapının 1950’li yıllara kadar sürdürüldüğü görülmektedir.

2.2. 1930 ve Sonrası Dönemde Teftiş Kurulu

Cumhuriyet Dönemi'nde Dâhiliye Vekâletiyle ilgili yapılan düzenlemeler Teftiş Heyetine yönelik hükümler de içermektedir. 24 Mayıs 1930 tarihli ve 1501 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “*Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun*” ile İçişleri Bakanlığının merkez teşkilatı “*Müsteşarlık ve Hususi Kalem ile alfabe tertibi üzere Emniyet İşleri, Hukuk Müşavirliği, Mahalli İdareler, Nüfus İşleri, Teftiş Heyeti ve Vilayetler İdaresinden, Umum Jandarma Kumandanlığından ve hususi kanun ve nizamnameler ile Dâhiliye Vekâletine merbut diğer idarelerden mürekkeptir*” şeklindeki düzenlenmiştir. Kanun'un 9. maddesinde yer alan hüküm ise şu şekildedir:

“Teftiş Heyeti Reisliği, müfettişlere ait şahsi ve mahrem sicilleri tanzim; teftiş ve tahkik işlerine ait talimatnameleri ihzar, müfettişlerin mesai tarzlarını tayin, teftiş ve tahkik işlerinde müfettişleri vekil ile olan münasebetlerine tavassut, vekil tarafından müfettişlere verilecek icra vazifelerinin ifasını murakabe, teftiş raporlarını tetkik ve tahlil, bunlar üzerine dairelerle temas ve icanın icrasını takip, vekile bildirilecek mesaili tayin müfettişler tarafından gönderilen tahkikat fezlekelerini tetkik ve bunların idari cihetleri hakkında ittihazi muktazi tedbirleri tayin ve takip, müfettişlerin ve teftiş heyetinin umum masraflarını tetkik ve tanzim, sene nihayetlerinde müfettişlerin mesaileri neticelerine ve idarenin umumi vaziyetine ve kanun ve nizamnamesinin reisliğe tevdi ettiği diğer vazifeleri ifa ile mükelleftir. Teftiş heyeti, müfettişlik sıfat ve salahiyetini haiz bir reis ile lüzumu kadar müfettişten ve yazı ve hesap işleri meşgul bir bürodan mürekkeptir.” (Resmi Gazete: 1930-a)

Müfettişlerle ilgili görevler ve işleri yapan Teftiş Heyeti Reisliğinin görev tanımlarının açıkça belirtilmesinden sonra Cumhuriyet Dönemi'nde Mülkiye Teftiş Kurulunun kurumsal niteliğinin belirgin olarak ortaya çıkmaya başladığını söylemek mümkündür.

16 Haziran 1930 tarihli Dahiliye Memurları Kanunu'nda da İçişleri Memurları ve bunların arasında mülkiye müfettişleri hakkında da düzenlemeler yapılmış ve bu kanun halen bazı değişikliklere uğramış olsa da yürürlüktedir.

1700 sayılı Kanun'un 6, 7 ve 8. maddelerine göre “*Müfettişler*” başlığı altında mülkiye müfettişleri düzenlenmiştir. Bu maddeler de değişikliğe uğramadan

günümüze kadar gelmiştir. Kanun'un 6. maddesine göre müfettişler, Teftiş Heyeti Reisinin inhası ve Dâhiliye Vekilinin tasvibi üzerine müşterek kararname ve Reisicumhurun tasdiki ile tayin olunacaktır. Müfettişliğe bidayeten (başta) tayin olunanlar ilk altı ay zarfında evvelki memuriyetleri maaşı ile bir mülazemet (staj) devresi geçireceklerdir. Bu sürenin içinde veya sonunda müfettişlikte kabiliyet ve kifayeti görülemeyenler, önceki derece ve sınıflarına iade olunacaklardır. Kanun'un 7. maddesine göre ise mülkiye müfettişlerinin mesai ve istihdam tarzları bir nizamname ile tespit olunacaktır. Kanun'un 8. maddesine göre de müfettişler lüzumu halinde Dâhiliyenin diğer memurluklarına nakil veya terfi suretiyle tayin olunabilirler. Diğer memurlardan da kanuni ehliyeti haiz olanlar, maaşlarının miktarına göre, müfettişliğe nakil veya terfi olunabilirler. Ancak müfettişliğe tayin edileceklerin mülkiye veya hukuk mekteplerinden mezun olmaları ve hukuktan mezun olanların yedi senelik idadi veyahut lise tahsilini bitirmiş olmakla beraber kaymakamlıkta en az üç sene hizmet etmiş bulunmaları şarttır (Resmî Gazete, 1930-b). Dahiliye Memurları Kanunu'nun müfettişlerle ilgili hükümleri halen yürürlüktedir.

1933 yılında 2169 sayılı Dâhiliye Memurlarının Bir Kısımının Tahdid-i Sinlerine Dair Kanun ile nahiye müdürleri, kaymakamlar ile emniyet müdürleri, mülkiye başmüfettiş ve müfettişlerin emeklilik yaş hadleri belirlenmiştir. Yaş hadlerinin 55-60 yaş aralığında olması dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, hizmetlerinin devamında fayda olduğu düşünülenlerin, İcra Vekilleri Heyeti kararı ile beş yıla kadar istihdam edilebilmelerinin yolu da açık bırakılmaktadır. Bu düzenlemenin gerekçesinde, *"idare amirliğinin dimağ ve vücut sağlamlığını, iyi bir görgüyü ve bilgiyi istilzam eden zahmetli ve mesuliyetli bir ihtisas meselesi olduğu ve bu mesleğin müfettişlik, kaymakamlık, polis ve nahiye müdürlüğü gibi hareket ve faaliyete ihtiyaç gösteren kısımlarında rükûp ve nüzule muktedir bulunmayanların muvaffakiyetleri memul bulunmadığı"* belirtilmektedir (Çapar, 2015: 160). Düzenlemeyle müfettişliğin zorlukları ve yaş sınırı getirilmesinden bahsedilmektedir.

14 Nisan 1930 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan ve belediyelerin üzerindeki merkezi yönetim kontrolünü kurumsallaştıran ve Prof. Dr. Tekeli'ye göre (1983:9), 1930'lu yılların belediyeçilik alanındaki uygulamaları kendisine çok geniş bir işlev alanı tanımlanmış ve çağdaşlaşma ile görevli tutulmuş, merkezi denetimi

yüksek bir belediyeçilik modeli oluşturan, 1580 sayılı Belediye Kanunu, yönetime ilişkin diğer kanunlar gibi Cumhuriyet'in kurumsallaşmasını sağlama yönünde önemli işlev görmektedir. Belediyeler üzerindeki bu denetleme mekanizmasının en önemli organları mülki amirler ve merkezi yönetim adına Mülkiye Müfettişleri olmaktadır. Nitekim devam eden bölümde bahsedilen norm düzenlemelerinde ve 1967 ve 1985 tarihli Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmelik ve Tüzüklerinde bu hususun kayıt altında olduğu görülmektedir.

Öte yandan 1923 ile 1944 yılları arasında mülkiye müfettişlerinin çalışmaları 1944 yılında çıkarılan *“Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi”*ne kadar yürürlükte kalacak olan *“Umuru Mülkiye Heyeti Teftişyesinin Sureti Teşkil ve Vezâifi Hakkında Nizamname”* ile birlikte *“Mülkiye Heyeti Teftişyesinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkında Talimatname”*ye göre sürdürülmüştür. 1944 yılında çıkarılan *“Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi”* ile mülkiye müfettişleri üç ana grup olarak derecelendirilmiş, mülkiye müfettişlerinin her ilde bulunması uygulamasına son verilmiştir. Nizamname ile birlikte müfettişlerin kıdem esasına göre görev yapması uygun görülmüş, müfettişlerin iskân ve sıhhiye işleri ile ceza ve tevkif evlerine yönelik teftiş görevleri kaldırılmıştır. Buna karşın Nizamname ile ilk kez köy işlerinin teftişi de mülkiye müfettişlerinin görevleri arasına dâhil edilmiştir. 1944 tarihli Nizamname'ye uygun olarak 19 Mart 1944 tarihinde *“Mülkiye Müfettişleri Tarafından Yapılacak Tahkikata Dair Yönetmelik”* çıkarılmış, 1944 tarihli Nizamnameye uygun olarak 15 Şubat 1946 yılında *“Mülkiye Müfettişlerinin Merkezlerine ve Grup Halinde Yapacakları Teftişlere Dair Yönerge”* hazırlanarak yürürlüğe konulmuş, bu yönerge ise 1963 yılına kadar uygulanmıştır (Özay ve Bay, 2003:8).

28.12.1963 tarihli İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği ile Müfettişler görevlerini, 15.2.1946 tarih ve 398/7 sayılı bakanlık yönerge çerçevesinde yürütmekte iken, Maliye Teftiş Heyeti Tüzüğü örnek alınarak hazırlanan bu yönetmelikte düzenlenen usul ve esaslar çerçevesinde yürütmeye başlamışlardır (Demir, 2014: 353).

1960'lı yıllardaki kamu yönetimi iyileştirme çalışmaları çerçevesinde Teftiş Kurulu Başkanlığı hem kendi çalışma usul ve esaslarını iyileştirmek hem de Bakanlığın diğer birimlerinin işleyişlerindeki aksaklıkları gidermek maksadıyla TODAİE ile birlikte yürüttüğü çalışma sonucunda İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu

Başkanlığı Çalışma Yönetmeliği hazırlanıp, 19 Nisan 1967 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 1967 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan yönetmeliğe göre; Teftiş Kurulunun amacı, İçişleri Bakanlığı ve denetimi altındaki kuruluşların, çalışmalarında ve amaçlarına yönelmelerinde:

A- Bütün birimlerin mevcut hukuk düzenine uyup uymadıklarını kullanılan metotların ve çalışma yerleri ile yerleşme durumlarının verimli, ekonomiyi, etkenliği ve hizmet kalitesini sağlamaya yeterli olup olmadığını, hizmetin bu kuruluşların amacını gerçekleştirecek şekilde sağlanıp sağlanmadığını incelemek, araştırmak ve denetlemek, memur ve hizmetlilerin bilgi ve yeteneklerini değerlendirmek,

B- Uygulamada ulaşılmaması öngörölmüş amaçlardan ve mevzuattan sapmalar varsa veya mevzuat gerçek ihtiyaç ve duruma uygun değilse bunları nedenleri ile ortaya çıkarmak, bu sapmaların ya da amaca ulaşmaya engel mevzuatın düzeltilmesi için her kademedeki yöneticiye ışık tutacak şekilde olanaklı çözüm yolları arasından en tutarlısını seçerek tavsiye etmek,

C- Mevzuattan sapmaların suç olup olmadığını ortaya çıkarmak,

Ç- Görev ve hizmetlerin, İçişleri Bakanlığı ve bu Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların amaçlarına en uygun şekilde yürütölmesi için:

1 — Memur ve hizmetlilerin eğitim planlanması ve uygulanması,

2 — Standartların tespiti ve geliştirilmesi,

3 — Merkezle il kuruluşları arasında bağlantı sağlayarak gerginliklerin, duraklamaların ve kırtasiyeciliğin önlenmesi, çalışmalarına katılmak sureti ile idarenin düzgün işlemesine yardımcı olmaktır.

Mülkiye müfettişleri de Teftiş Kurulunun belirtilen amacına ulaşabilmesi için;

A- İçişleri Bakanlığının merkez ve il kuruluşlarına dahil dairelerle Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan idarelerin bütün birimlerini teftiş etmek,

B- Teftişini yaptıkları il ve ilçelerin idarî, sosyal ve ekonomik durumları,

mevzuatın uygulanması, memur ve halk ilişkileri konularında inceleme ve araştırma yapmak, düşünce ve tavsiyelerini bildirmek,

C- Eylem ve işlemlerini teftiş ettikleri memur ve hizmetliler hakkında edindikleri bilgi ve kanılarına göre kısa ve açık birer gizli rapor ve Bakanlıkça istenen hallerde bu memur ve hizmetliler haklarında değerlendirme raporu düzenlemek,

D- Teftişe tabi bütün birimlerin çalışma alanına giren konularda, yurt içinde ve yurt dışında inceleme ve araştırmalar yapmak,

E- Merkezde, mevzuatın hazırlanması ve uygulanması ile ilgili plânlama ve düzenleme çalışmalarına katılmak,

F- Suç işledikleri anlaşılan ya da ihbar ve şikâyet olunan memur ve hizmetliler hakkında inceleme ve soruşturma yapmak,

G- Yıyıcilikleri (Rüşvet ve irtikâpları) veya görev ve memurluk onuruna uymayan kötü alışkanlık ve davranışları yayılmış olan memurlar hakkında inceleme yaparak gizli rapor düzenlemek,

H- Teftiş Kurulu Başkanına ait hizmetlerin yerine getirilmesinde ona yardım etme işlerinde görevlendirilirler.

Yönetmelikle müfettişliğe kabul edilme koşulları da net olarak tarif edilmiş ve mülkiye müfettişliğine atanabilmek için kaymakamlık sıfatını kazandıktan sonra İçişleri Bakanlığının merkez ve iller kuruluşlarında en az 6 yıl görev yapmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak şartı belirtilmiş ve Yönetmelikte belirtilen niteliklere sahip olanlardan mülkiye müfettişi olmak isteyenlerin, gizli tezkiye varakaları, aldıkları takdirname ve cezalar, yabancı dil bilgileri ve Teftiş Kurulu Başkanının bizzat yapacağı veya müfettişlere yaptıracağı inceleme ile tespit edilecek çalışma dereceleri Kurul Başkanı tarafından ayrı ayrı puan verilerek değerlendirilir. Değerlendirmede tam puan 100'dür. Kurul Başkanının yaptığı değerlendirme sonunda 70 ve daha fazla puan alanlardan maaş ve kadro durumlarına göre açık müfettişlik kadrolarına atanmaya elverişli olanlar teftiş kurulu başkanı ve özlük işleri genel müdürünün huzurunda bir mülakata tabi tutulurlar. Müfettiş adaylarına mülakat sonunda 100 puan üzerinden ayrıca not verilir. Teftiş Kurulu Başkanının birinci fıkraya göre takdir ettiği notlarla mülakat sonunda verilen notları toplamı en yüksek plandan başlanarak, ihtiyaca yetecek

kadarı Teftiş Kurulu Başkanının inhası, Bakanın tasvibi ve müşterek kararname ile mülkiye müfettişliğine atanırlar.

Benzer düzenlemelerin 1985 tarihli Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ve daha sonraki yönetmeliklerde de olduğunu görmekteyiz. Teftiş Kurulunun amacının bakanlığın birimlerinin teftiş ve denetimin yanında onlara rehberlik yapması gerektiğinin de hüküm altına alındığı yönetmelik düzenlemelerinde müfettişlerin amaçların gerçekleşmesi için görevlerinin de açık ve net olarak düzenlendiğini görmekteyiz. Müfettişlerin mesleğe alınmalarında öngörülen sicil durumunun iyi olmasının yanında yapılacak mülakatta başarılı olma koşulunun da mülkiye müfettişlerine bir dokunulmazlık niteliği verdiğini belirtmek gerekmektedir. Nitekim Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ve Yönetmeliklerinde öngörüldüğü üzere müfettişler, mesleki yetersizlikleri veya meslekle bağdaşmayacak tutum ve davranışlarda bulundukları en az iki müfettiş tarafından yapılacak araştırma sonucunda düzenlenecek raporla saptanmadıkça görevlerinden alınamazlar ve kendi istekleri dışında başka görevlere atanamazlar

1960 yılından sonra dönemin ekonomik, sosyal ve siyasal hareketliliğine paralel biçimde İçişleri Bakanlığı bütün teşkilatıyla tarihindeki en hareketli dönemini yaşamış ve resmi formdaki tutumlardan tümüyle bağımsız olmasa da sivil bir cihetle ilk etapta Türk İdareciler Derneği kurulmuş, hemen ardından üç yıl geçtikten sonra geniş katımlı bir şekilde İkinci İdareciler Kongresi toplanmıştır. Özellikle dernek, çeşitli idari ve mesleki meseleleri devamlı bir şekilde tartışabilmek için fevkalade heyecan verici bir zemin olmuştur. Çeşitli ölçek ve yoğunlukta sayısız toplantı ve görüşmeler gerçekleştirilmiş, Mülkiyeliler Birliğinin iş birliği ile de ciddi bir sivil inisiyatif potansiyeli geliştirilmiştir (Demir, 2014: 375). Bu dönemin ve iklimin sonucu olarak 657 sayılı Kanun'un 7. maddesindeki yasaklama hükmü kapsamındaki vali, kaymakam ve bucak müdürleri dışında kalan İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra personeli de çeşitli sendikalar kurmuşlardır. 1967'de kurulan Mülkiye Müfettişleri Sendikasının 1971 yılına kadar sendikal faaliyette bulundukları görülmektedir.

1962 yılında Mülkiye Müfettişliğine atanmış olan Fahrettin Everdi aktardığı hatırasında 1961 yılında atanmış olan Mehmet Necad Eldem ile Şevki Pazarcı'nın ikisinin de Mülkiye Müfettişleri Sendikası üyesi olduklarını, 1960'lı yıllarda sendikalı olan Mülkiye Müfettişlerinin sayısının oldukça fazla olduğu, hatta trafik

kazasında vefat etmiş olan bir kaymakamla ilgili yardım toplamak maksadıyla 1967 yılında sendikayla yazışma yaptıklarından bahsetmektedir (Çankaya, 1968: 1346-3448). Mülkiye müfettişlerinin sınırlı bir süreyle de olsa sendikal faaliyetlerinin olduğu ve sendika vasıtasıyla bazı sosyal haklar sağladıkları, Mülkiye Müfettişleri Sendikasının 1971 yılında Mülki İdare Amirlerinin mali haklarının iyileştirilmesi için İdareciler Derneği, Mülkiyeliler Birliği gibi derneklerle birlikte zamanın Başbakanına telgraf gönderdikleri bilinmektedir (Demir, 2014: 378). Mülkiye Müfettişleri Sendikasının faaliyetleri 1971 yılından itibaren sonlandırıldığı, daha sonraki dönemde yardımlaşma sandığı niteliğinde bir oluşumla faaliyetin devam ettiği ve 2000'li yılların başında bu yardımlaşma sandığının da faaliyetini sona erdirdiği anlaşılmaktadır.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 23 Şubat 1985 tarihli ve 18675 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna uygun olarak hazırlanan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü 12 Eylül 1985 tarihli ve 18866 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Buna göre hazırlanan Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği ise 15 Haziran 1989 tarihli ve 20196 sayılı Resmî Gazete'de, yayımlanmıştır. Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile İçişleri Bakanlığı Teşkilat Şemasında Teftiş Kurulu Başkanlığı olarak geçen Teftiş Kurulunun adı Mülkiye Teftiş Kurulu olarak belirlenmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1992).

Esas olarak görevlerinde 1967 tarihli Yönetmelikte öngörülen görevler esas alınarak düzenleme yapılmış ve tüzük ve yönetmeliklerle mülkiye müfettişlerinin düzenledikleri raporları ilgi yerlere tevdi etmeleri öngörülmüştür. Bu hususun pek çok Teftiş Kurulunda olmayan ve müfettişlerin etkinliğini gösteren bir düzenleme olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bununla birlikte bu düzenlemenin 2023 yılında çıkarılan Yönergede yer almadığı görülmekte ve müfettişlerce düzenlenen tüm raporların Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığına sunulması gerektiği belirtilmektedir.

2008 yılında İçişleri Bakanlığı AREM Başkanlığınca gerçekleştirilen araştırmalar neticesinde ortaya çıkan İçişleri Bakanlığı İşlevsellik Analizinde (İçişleri Bakanlığı, 2008) yer alan "Mülkiye Müfettişlerinin yapmış oldukları teftiş sonucunda düzenlenen teftiş raporlarının sonuçlarının beklenen etkiyi yaratmadığı" yönündeki tespitten sonra Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığınca

müfettişlerin teftiş ve denetimine tabi olan birimlerce yapılması gereken hususları ihtiva eden Mülkiye Müfettişlerince Düzenlenen Raporların Değerlendirilmesi Takibi ve Sonuçlandırılması Hakkında Yönerge ise 18 Nisan 2011 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Yönergenin etkili bir şekilde uygulanması gerekliliği yanında raporların ve sonuçlarının takibinin Teftiş Kurulunca gerçekleştirmesini temin edecek bir birimin oluşturulmasının yararlı olabileceği değerlendirilmektedir.

Mülkiye Teftiş Kurulu üyelerinin mahalli idareler görevlileri ve diğer işçileri Bakanlığı personeli hakkında yaptıkları ön inceleme görevlerini düzenleyen 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmaları Hakkında Kanun 04 Aralık 1999 tarihli ve 23896 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'la birlikte 1751 sayılı Memurin Muhekatatı Hakkında Kanun-u Muvakkat yürürlükten kaldırılmıştır. Mülkiye müfettişlerinin özellikle yerel yönetimlerle ilgili yaptıkları ön inceleme raporları ile ilgili farklı nitelikte yargı kararlarının olması ve 4483 sayılı Kanun'un uygulanmasındaki tereddütleri gidermek için Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığınca 4483 sayılı Kanun'un Uygulamasına Dair Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Uygulaması ile İlgili Olarak İşçileri Bakanlığınca Yürütülecek İşlemlere İlişkin Yönerge 11.02.2000 tarihinde yürürlüğe girmiş ve ön inceleme görevlerinin anılan yönergede ki hususlara göre yerine getirilmesi amaç edinilmiştir.

3. GÜNÜMÜZDE MÜLKİYE TEFTİŞ KURULU

“Başkan: Baylar, sizleri son derece önemli ve can sıkıcı bir haberi bildirmek üzere toplamış bulunmaktayım. Bir müfettiş geliyor!

Yargıç: Bir müfettiş mi?

Müdür: Ne müfettişi?

Başkan: St. Petersburg'tan tebdili kıyafet, daha da kötüsü gizli bir görevle Devlet Müfettişi geliyor.

Yargıç: Eyvah!

Müdür: Allah kahretsin! Bu da nereden çıktı şimdi?

Denetçi: Aman tanrım! Hem de gizli bir görevle geliyor!” (aktaran Karatepe, 2010:91)

Nikolai Vasilevich Gogol, Devlet Müfettişi adlı eserinde zamanın Rusyası'nda müfettiş algısını alaycı ve komik bir dille anlatmaktadır (Karatepe, 2010: 91). Türk kamu yönetim ve denetim sistemi, dağılmakta olan bir imparatorluğun refleksi olarak merkezi ve üniter devlet yapısını esas alan Kıta Avrupası hukuk sistemine göre kurulmuş ve teftiş edilenlerce Gogol'un tasvir ettiği şekilde algılanan ve gerçekte de maliye müfettişleri ile birlikte "Türkiye'de Devlet Müfettişleri" olarak algılanan mülkiye müfettişlerinin tarihsel süreçteki işlevi Osmanlı Devleti'nin son döneminde ortaya çıkan merkezi yönetim adına teftiş ve denetim faaliyetleri giderek artmış ve bunun sonucu olarak Teftiş Kurulları giderek güçlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin Kurtuluş Savaşı Dönemi'nde Millî Mücadele sürecinde dahi varlığının ve öneminin yadsınmadığı mülkiye müfettişleri Cumhuriyet'in fikri ve kurumsallaşmasında da çok önemli fonksiyonlar üstlenmiştir. Esasen Cumhuriyet'in iskeleti olarak isimlendirilebilecek mülki idare sistemi ve İçişleri Bakanlığı 100 yıllık Cumhuriyet'imizin içerde kurumsallaşması ve fikren benimsenmesinde en önemli işlevi taşıyan kurumdur. Cumhuriyet'in ilanından sonra yeni devletin merkezîyetçi bir yaklaşım içinde "üniter bir devlet yapılanması anlayışı" benimsendiği için, doğal olarak İçişleri Bakanlığı diğer bakanlıkların içinde en etkili bakanlık olarak yönetimin merkezindedir. Cumhuriyet'in fikri ve temel ilkeleri doğrultusunda idari ve siyasi sorumluluk bilinciyle teşekkül eden bakanlık birimleri ve Mülkiye Teftiş Kurulu kurumsallaşma sürecinde oluşmuş kurullarla faaliyetini sürdürmüştür.

Cumhuriyet'in kurumsallaşma sürecinde Türkiye'nin yaşadığı siyasi değişimlerle beraber yönetim ve denetim sistemi, 1980'lerde başlayan ve 2000'li yıllardan sonra yoğunlaşan neo-liberal politikalar doğrultusunda Anglo-Sakson Sisteme göre yeniden biçimlendirilmeye çalışılmakta ve " Kıta Avrupası'nın yönetsel ve siyasi sorumluluğa sahip olanlar arasındaki dengeli görev, yetki ve sorumluluk anlayışından farklı olarak Anglo-Sakson sistemdeki "yöneticiye denetim dahil bütün yetkiler verildikten sonra hesap sorma" olarak nitelendirilen "yönetici sorumluluğu ilkesine" dayanan yönetim ve denetim yapısı getirilmeye çalışılmaktadır." (Karatepe, 2010: 92).

Mülkiye Teftiş Kurulunun da bu süreçten kısmen payını aldığını ancak ülkemizdeki diğer teftiş kurullarına göre süreçten daha az etkilendiğini belirtmek mümkündür. 2000'li yıllardaki değişim sürecinde düzenlenen Kamu Mali

Yönetimi ve Kontrol Kanunu, il özel idaresi ve belediye kanunlarında yer alan yerel yönetimlerin denetimine ilişkin hükümlerle Mülkiye Teftiş Kurulunun yerel yönetimlerin “hesaplarının denetimi” yetkileri, Cumhurbaşkanlığınca gerek görülmesi hali dışında, alınmıştır. Ayrıca yasalasmayan 5227 sayılı Yasanın 18. maddesi Bakanlıkların kuruluş örgütlenmesi ile ilgili olup, “İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahallî idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir” hükmündendir. Metindeki yasadaki “oluşturabilir” hükmünden hareketle öncelikle Mülkiye Teftiş Kurulunun kaldırılacağı, sonrasında ise İçişleri Bakanlığında rehberlik ve denetim birimi olarak yeni bir birim oluşturulabileceği değerlendirilmiş (Apan, 2008: 169) ancak bu gerçekleşmemiştir.

24 Aralık 2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mülkiye müfettişlerince mahallî idarelerinin hesap denetimini yapmalarına dair yetkiye son verilmiştir. Ancak 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin Teftiş Kurulu Başkanlığının görevlerine ilişkin 260. maddesinin “ (1) Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakanın emri veya onayı üzerine aşağıdaki görevleri yapar: a) Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahallî idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,” görevleri gereğince bu yetkinin tanımın tekrar yapıldığı ve 5018 sayılı Kanun’un 77. maddesi gereğince mahallî idarelerde malî yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğradığı, yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Cumhurbaşkanının onayı üzerine İçişleri Bakanı, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden mülkiye müfettişleri ve mahallî idareler kontrolörlерince teftiş edilmektedir.

Bu süreçte Mülkiye Teftiş Kurulu 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü

ve Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma yönetmeliklerine göre yerel yönetimlerin hesap denetimini yapmak dışındaki faaliyetlerini yürütürken, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen Anayasa referandumunda kabul edilen 6711 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda oldukça önemli değişiklikler gerçekleşmiş, kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir (Yüksel, 2017: 253). Bu değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanlığı makamı devletin hiyerarşik yapısı içerisinde en üst ve tek yetkili makam haline gelmiştir (Özkaya, 2019: 331-332).

10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeni sistemin teşkilat yapısı oluşturulmaya başlanmıştır. Kararname ile Cumhurbaşkanlığı 7 kısma ayrılmış, bakanlıkların sayıları azaltılırken isimleri ve teşkilat yapıları da yeniden düzenlenmiştir (Ocak, 2019: 168).

9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İçişleri Bakanlığına bağlı olarak mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen tüm görevleri ve faaliyetleri yürütmek, bunları takip edip sonuçlandırmak üzere kurulmuş olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kapatılmış, yerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 100. maddesi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının teşkilat yapısı içinde oluşturulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri belirlenmiş, ancak İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevler Hakkında Kanun'un 11. maddesi ile İçişleri Bakanlığına verilmiş olan mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisini mevzuat hükümlerine uygun olarak uygulama görevine ilişkin herhangi bir değişiklik yapılmadan bu görev kararnamenin 160. maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi ile İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığında bırakılmıştır. Teftiş Kurulu 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 260'ncı maddesinde düzenlenmiştir:

“Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakanın emri veya onayı üzerine aşağıdaki görevleri yapar;

a) Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve

mahalli idarelilerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak,

b) Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programlara uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak.

c) Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak.

ç) Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak,

d) Teftiş rapor ve laiyları ile soruşturma raporlarının inceleyip değerlendirmek,

e) Çeşitli konularda inceleme ve araştırmalar ile merkez, il ve ilçe kuruluşlarının özel teftişlerini yapmak,

f) Müfettişlerin yıllık çalışma programlarını hazırlamak, Bakanlık ve Bakanlığa bağlı kuruluşların denetim programları arasında koordinasyonu sağlamak,

g) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.”

olarak belirlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde çizilen çerçevede esas olarak 1967 yılında çıkarılan Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde düzenlenen görevleri (Mahalli İdarelerin hesap denetimi dışında) ihtiva edecek şekilde 02/06/2021 tarihli ve 31499 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği ve 2023 yılında da Yönetmeliğin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönergesi yayınlanmıştır.

Halen yürürlükte olan yeni yönetmeliğe göre Mülkiye Teftiş Kurulunun görevleri aşağıdaki gibidir:

“a) Kurum ve kuruluşların iş, işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek.

b) Kurum ve kuruluşların personeli ile mahalli idarelerin organları ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlarla ilgili olarak araştırma, ön inceleme, soruşturma ve/veya disiplin soruşturması yapmak.

c) Çeşitli konularda inceleme yapmak.

ç) Mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları ve özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerce yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin tespit edilmesi halinde, aksamanın giderilmesi amacıyla Bakana öneride bulunmak.

d) Mevzuatla öngörülen hallerde mahalli idarelerin meclisleri ile mahalli idareler tarafından kurulan birlik meclislerinin feshi, mahalli idarelerin seçilmiş üyelerinin görevden uzaklaştırılması ile ilgili işlemleri teklif ve takip etmek.

e) Bakanlığın görev alanı kapsamında, temek hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi ile ilgili idari uygulamaları incelemek ve teftiş etmek.

f) Kurum ve kuruluşların iş ve işlemlerinin hukuka uygun yürütülmesine, verimlilik, etkililik ve tutumluluğun sağlanmasına yönelik rehberlik hizmetleri vermek, yürütülen eğitim ve rehberlik çalışmalarına katkı sağlamak, kurum ve kuruluşların yıllık genel hizmet içi eğitim programlarına ve bunların uygulanmasına ilişkin olarak görüş geliştirmek.

g) Yönetim sistemlerinin, kurumsal yapıların ve süreçlerin geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar yapmak ve öneriler geliştirmek.

ğ) Mevzuatın hazırlanması ve uygulanması ile ilgili çalışmalar yapmak ya da yapılan çalışmalara katılmak.

h) Özel güvenlik hizmetleri kapsamında, özel güvenlik birimlerini, özel güvenlik şirketlerini ve özel güvenlik eğitimi veren kurumları denetlemek.

ı) Dernekler ve şubelerinin, dernekler ve vakıfların üst kuruluşlarının; 26/3/1987 tarihli ve 3335 sayılı Uluslararası Nitelikteki Teşekküllerin Kurulması

Hakkında Kanuna göre kurulan teşekküllerin; yabancı dernek, vakıf ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların Türkiye'deki şube ve temsilcilikleri ile 4/11/2004 tarihli ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 5'inci maddesine göre verilen her türlü izin ve faaliyetlerin denetimini yapmak.

i) Teftiş ve denetime ilişkin standartları belirlemek ve geliştirmek.

j) Mahalli idareler ile bunlara bağlı kurum ve kuruluşların denetim ve soruşturma birimlerinin düzenlemeleri hakkında görüş vermek.

k) Mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak.”

Yönetmelik hükmünden de anlaşılacağı üzere Mülkiye Teftiş Kurulunun görevleri oldukça ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

Son dönemde Mülkiye Teftiş Kurulunu ilgilendiren iki yasal düzenlemeden bahsetmek gerekecektir. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde 27.02.2004 tarihinde, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu bünyesinde, İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Bürosu kurulmuş, büro daha sonra 2016 yılında çıkarılan Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun ile Kolluk Gözetim Komisyonu bürosuna dönüşmüştür. Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde kolluk şikâyet sisteminin daha etkili ve hızlı işlenmesini sağlamak, saydamlığını ve güvenilirliğini geliştirmek üzere, kolluk görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçlardan veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum veya davranışlarından dolayı idarî merciler tarafından yapılan ya da yapılması gereken iş ve işlemlerin merkezî bir sistemde kayıt altına alınması ve izlenmesi amacıyla kurulan büro halen faaliyetini sürdürmektedir.

2018 yılında yayınlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle valilerin görev süreleri, atandıklarında görevde olan Cumhurbaşkanının görev süresiyle kısıtlanmasından sonra 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye 18/6/2020 tarih ve 7247 sayılı Kanun'un 18 maddesi ile yapılan ekleme ile il valilerinin vali-mülkiye başmüfettişi unvanlı kadrolara atanması öngörülmüştür. 2020-2021 yılları arasında valilerin 18'i mülkiye başmüfettişi, 2022 yılında 9'u vali mülkiye başmüfettişi olarak görevlendirilmiş, mevzuat değişikliğiyle 2020-2021 yıllarında mülkiye başmüfettişliğine görevlendirilen 18 eski valiye de vali unvanı verilmiştir (Karakaya, 2023: 282-283).

Vali-mülkiye başmüfettişi kadrolarına atanan valiler ile mülkiye müfettişi ve mülkiye başmüfettişi kadrolarında bulunan mülkiye müfettişleri arasında görev tanımları arasında bir fark olmadığı ancak mali haklar yönünden vali-mülkiye başmüfettişlerinin daha yüksek ek göstergeden maaş aldıkları anlaşılmaktadır. Bu durum sonuç itibarıyla Mülkiye Teftiş Kurulu üyelerinin, mülkiye müfettişi ve vali mülkiye müfettişi olarak ikili bir şekilde teşekkülüne neden olmaktadır.

Halen Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı Ankara, İstanbul ve İzmir çalışma gruplarında 58 vali-mülkiye başmüfettişi, 51 mülkiye başmüfettişi ve 99 mülkiye müfettişi ile çalışmalarını sürdürmektedir. 150 müfettişten 21 kişinin de Mülkiye Teftiş Kurulu Başkan Yardımcılığı ve diğer idari görevde oldukları, görülmektedir.

Bir fikir oluşturması açısından 2022 yılında mülkiye müfettişlerince Ön İnceleme Raporu 468, İnceleme Raporu 78, Disiplin Raporu 62, Tevdi Raporu (Cumhuriyet Başsavcılığına) 81, Diğer Tevdi Raporu (Diğer Bakanlıklar-Valilikler-Kaymakamlıklar) 52, Tazmin Raporu 35, Değerlendirme Raporu 32, Araştırma Raporu 337, İnceleme-Araştırma Raporu 23, Form İnceleme Raporu (Form Tevdi Raporu) 1, Denetim/Özel Denetim Raporu 248, Teftiş Raporu/Özel Teftiş Raporu 286, Mali Durum Raporu 0, Genel Durum Raporu 2, Teftiş Rehberi 29 olmak üzere toplam 1734 adet rapor düzenlenmiştir.

2013-2023 yılları arasında mülkiye müfettişleri tarafından; 2013 yılında 26, 2014 yılında 51, 2015 yılında 72, 2016 yılında 34, 2017 yılında 26, 2018 yılında 38, 2019 yılında 63, 2020 yılında 82, 2021 yılında 57, 2022 yılında 23, 2023 yılında 3 adet İnceleme Araştırma Raporu düzenlenmiştir. Mevcut müfettiş sayılarına göre Devlette en çok rapor tanzim eden teftiş kurulunun, Mülkiye Teftiş Kurulu olduğu söylenebilir (Teftiş Kurulu, 2023).

Raporların teftiş ve soruşturma görevleri yanında özellikle ülkenin önemli sorularıyla ilgili yapılan araştırmalar neticesinde ortaya çıkan çalışmalar olduğunu belirtmek gerekir. Müfettişlerce ülke gündeminde yer alan her türlü terör olayından toplumsal olaya, trafik gündeminden daha iyi şehirleşmenin nasıl olması gerektiğine, İçişleri birimleri ve Valiliklerin çalışmalarındaki mevzuat sorunlarından kamu yönetiminin iyileştirilmesi yönünde alınabilecek tedbirlerin neler olduğuna ilişkin inceleme ve araştırma raporlarının bulunduğunu ve raporların bazı dönemlerde yayınlanmak suretiyle ilgililerin hizmetine sunulduğunu görmekteyiz.

Örneğin 1992-1993 yıllarında müfettişlerce yapılan İstanbul'un trafik sorunundan, belediye meclis üyelerinin işlemlerdeki sorumluluklarına dair tartışmalara ve pek çok gündem konularını içeren inceleme ve araştırma raporları yayınlanmıştır (İçişleri Bakanlığı 1993).

SONUÇ

Kamu kaynaklarını kamu adına kullanan kamu görevlilerinin ve yöneticilerinin olduğu her dönemde “denetim” en önemli olgulardan biri olmuştur. Osmanlı da denetim kültürünün çok geliştiği örnek devlet yapılarından birisidir. Osmanlı Klasik Dönemi'nde başta “Kadılık” olmak üzere farklı kurum ve otoriteler öne çıkmış olsa da özellikle Tanzimat sonrası dönemde bugünkü Mülkiye Teftiş Kurulunun temelleri atılmaya başlanmış, bu yapı Cumhuriyet sonrasına da aktarılmıştır.

Mülkiye Teftiş Kurulunun tarihsel gelişimi incelendiğinde Cumhuriyet öncesi dönem de dâhil görev ve yetkileri açısından Kurul'un ülkedeki sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmelerden etkilendiği görülmektedir. Siyasi irade tarafından mülkiye müfettişlerine yeni görev ve yetkiler verildiği gibi mevcut olanların da alınıp başka makamlara aktarıldığı da olmuştur.

Millî Mücadele Dönemi'nde dahi önemli görevler ifa etmiş olan mülkiye müfettişleri Millî Mücadelenin ilk yıllarındaki kısa süreli bir faaliyetine ara verme süreci dışında faaliyetlerine etkin bir şekilde devam etmiştir.

Mülkiye Teftiş Kurulunun Cumhuriyet'imiz açısından önemini Mustafa Kemal Paşa 1 Mart 1923 günü Türkiye Büyük Millet Meclisinin Birinci Dönem Dördüncü Yasama Yılı açılışındaki hitabında belirtmiştir. Büyük Önderin Teftiş Heyetinin kurulan yeni devletin oluşumu ve sürdürülebilirliği açısından önemli bir kurum olarak gördüğü anlaşılmaktadır.

Denetim Cumhuriyet tarihi boyunca önemli bir faaliyet olarak görülmüş olsa da gerek İçişleri Bakanlığının teşkilat yapısına yönelik olup Teftiş Kurulunu da etkileyen düzenlemeler gerekse Teftiş Kurulu'na yönelik doğrudan yapılan yeni düzenleme ya da mevcuttaki değişikliklerin sayısı oldukça fazla olmuştur. Denetime ilişkin birçok kurum ve kurulun ömrü bir noktada sonlanmış, yerlerine yenileri tesis edilmiş olsa da Mülkiye Teftiş Kurulu varlığını devam ettirebilmiştir.

2000’li yıllardan itibaren Türkiye’yi de etkileyen yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte ortaya çıkan yeni reform hareketleri kapsamında yapılan yasal düzenlemelerden Mülkiye Teftiş Kurulu’nun da etkilendiği görülmektedir. “Demokratikleşme” ve “yerelleşme” hareketlerinin yasal düzenlemelere yansıdığı bu dönemde Teftiş Kurulu’nun yetkilerinde azalma görülse de mülkiye müfettişlerince yönetim sürecinin hep bir yerinde müfettişler ve müfettişlerce yürütülen denetim olgusu var olmuştur.

Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Mülkiye Müfettişleri Cumhuriyetimizin 100. Yılında da mevzuatın kendisine verdiği görev ve yetkiler çerçevesinde teftiş, denetim, ön inceleme, araştırma ve soruşturma görevlerini yerine getirmektedir.

KAYNAKÇA

- Alıcı, O. V. (2021). Türkiye’de Teftiş Kurullarının Tarihi, Dönüşümü ve Geleceği. İçinde Ed. Kızılböğâ Özasan, R. (Ed.), *Kamuda Denetim* (ss. 291-331). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Apan, A. (2008). Demokrasi- Bürokrasi İkilemi ve Mülkiye Teftiş Kurulu *Türk İdaresi Dergisi*, (460), 155-182
- Aydın, A. H. (2013). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Başa, Ş. (2011). “Teftiş ve Denetime Atatürk’ün Verdiği Önem”, *Denetim Dergisi*, Yıl: 24, Sayı: 116, (Ekim-Aralık 2011), s: 51-52.
- Başa, Ş. (2015). “Dahiliye Vekaleti Kurulu ve Kurumsallaşma Dönemi:1920-1930,” içinde Çelik, M.(Ed.) *T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi* (ss. 18-140).
- Başa, Ş. (2016). *Kurumsallaşma Bağlamında dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş (1920-1923)* Ankara, 2016
- İçişleri Bakanlığı. (1992). Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, Yönetmeliği ve Yönergesi Ankara, İçişleri Bakanlığı APK Yayını.
- Çankaya, A. (1969). *Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler* 1. Cild, 1968-1969. Ankara: Mars Matbaası

- Çapar, S. (2015). "Dahiliye Vekaleti Kuruluş ve Kurumsallaşma Dönemi:1920-1930," içinde Çelik, M.(Ed.) *T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi* (ss. 143-225)
- Çimen, A. (2012). *İl İdaresi Sisteminin Geleceği Açısından Değişimi Okumak, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara TİD Yayınları
- Demir, N. (2015). "Dahiliye Vekaleti Kuruluş ve Kurumsallaşma Dönemi:1920-1930," içinde Çelik, M.(Ed.) *T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi* (ss. 324-420)
- Heper, M. (2006). *Türkiye’de Devlet Geleneği*. Ankara: Doğu Batı Yayınları
- İçişleri Bakanlığı. (1992). *Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü Yönetmeliği ve Yönergesi*, Ankara İçişleri Bakanlığı APK yayını
- İçişleri Bakanlığı. (1993). *Mülkiye Müfettişleri İnceleme Araştırma Raporları*, Ankara İçişleri Bakanlığı APK Yayını
- İçişleri Bakanlığı. (2008). Bakanlık Merkez Teşkilatının İşlevsellik Analizi, Ankara İçişleri Bakanlığı AREM Yayını
- Kandeğer, B. ve Alıcı, O. V. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Denetimin "Evrim" Ve "Geleceği". *Türk İdaresi Dergisi*, (475), 89-100.
- Karaca, A. (1993). *Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)* İstanbul, Eren yayıncılık
- Karahan, M. (2020). Türkiye’de Bağımsız Denetim ve Denetim Kültürünün Tarihsel Gelişim Süreci: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 12 (22), 245-259.
- Karakaya, O. (2023). Görevden Alınan Valilerin Statüleri *Türk İdare Dergisi*, (496), 265-286.
- Karatepe, K. (2010). Bürokratik Dokunulmazlığın İnşası: Denetim Sisteminde "Reform" ve Teftiş Kurullarının Kaldırılması *Mülkiye Dergisi* Yıl 2010, Cilt 34, Sayı 268, 91 - 121,
- Köse, H. Ö. (1999). Denetim ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, (33), 62-85.

Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlemesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri. *Anayasa Yargısı*, 36 (1), 163-193.

Ortaylı, İ. (1976). Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi. K. Fişek (ed.), Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar. Ankara: TİD Bilimsel Araştırma Dizisi 1, s. 3-22.

Özay, M. ve Bay, E. (2003) *Mülkiye Teftiş Kurulunun Tarihinin Araştırılması* Yayınlanmamış Araştırma Raporu.

Özaslan, K. (2021). Değişen Hükümet Sistemi Ekseninde Bir Denetim Türü Olarak İdari Vesayet ve Belediyeler. İçinde Ed. Kızılboğa Özaslan, R. (Ed.), *Kamuda Denetim* (ss. 55-113). Ankara: Adalet Yayınevi.

Özkaya, Ö. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdarenin Bütünlüğü*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Özoğlu, B., Mercan, C. & Çakıroğlu, Ş. (2010). *Bir Güvence ve Danışmanlık Hizmeti İç Denetim*. İstanbul: İBB İç Denetim Birimi Başkanlığı Yayınları.

Resmî Gazete (1930-a). “Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1501.pdf>) 29.11.2023 te erişilmiştir.

Resmî Gazete (1930-b). Dahiliye Memurları Kanunu (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1700.pdf>) 29.11.2023 tarihinde erişilmiştir

Reyhan, C. (2019). (1864-1871) Vilayet Nizamnamelerinde İdare Meclisleri: Osmanlı Taşrasında Birörnek Yönetim Modelinin Kuruluş Sorunu” İçinde Tural, E. Çapar S. *1864 Vilayet Nizamnamesi* (ss51-67,) Ankara: TİAV Yayını.

Sanal, R. (2012). *Türkiye’de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Sarıkavak, K. (2021). *Merkez ve Taşra Teşkilatlarıyla Dahiliye Nezareti (1836-1922)* Ankara TİAV yayını

Sharkansky, A. (1991). The Development of State Audit. *State Audit and Accountability, State of Israel Comptroller's Office*, Jerusalem.

Teftiş Kurulu. (2023). İstatistiki Bilgiler, Yayınlanmamış Bilgi Notu, Ankara.

Tekeli, İ. (1983). "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, Haziran, s.7-21.

Türk Dil Kurumu. (2013). <https://sozluk.gov.tr> (16.11.2023).

Varlık, M. B. (2010) Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936 Ankara Dipnot

Yılmaz, A. (2012). 1926: Devrimin Toplumsal-Ekonomik İlişkilerinin Hukuki Kuruluşu ve Yönetimsel Omurgası. İçinde Keskin, N. E. (Ed.), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1919-1928 (ss. 1909-2070)*, C. II. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM Yayını.

Yücel, B. (2009). Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarındaki Klasik Anlamda Teftiş. *Maliye Dergisi*, (157), 47-64.

Yüksel, İ. (2017). 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi. *Hacattepe HFD*, 7 (2), 251-274.

Yüksel, Y. (2018). Osmanlı ve Cumhuriyet Arşivlerinde Mülkiye Müfettişleri https://www.yeneryuksel.com.tr/wp-content/uploads/2020/01/osmanli_ve_cumhuriyet_arsivlerinde_mulkiye_mufettisleri_2018.pdf 03.12.2023 tarihinde erişilmiştir.



Derleme Makalesi / Review Article

CUMHURİYET'İN 100. YILINDA İLLER İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Turgay ÜNSAL¹

ÖZ

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan itibaren 100. yılını geride bırakmıştır. Türk kamu yönetimi içerisinde İçişleri Bakanlığı hem Osmanlı Devleti Döneminde ve hem de Cumhuriyet Döneminde değişik isimlerle ve teşkilat yapısıyla varlığını sürdürmüştür. Ülkenin iç ve dış güvenliğinin sağlanması, il genel yönetimi, mülki idare birimlerinin düzenlenmesi, yerel yönetimlerin yönlendirilmesi, nüfus ve vatandaşlık işlerinin yürütülmesi ve göç gibi önemli kamusal hizmetler İçişleri Bakanlığının görev, yetki ve sorumluluk alanında düzenlenmiştir. İçişleri Bakanlığı üstlendiği bu hizmetleri merkez, taşra ve bağlı kuruluşları aracılığıyla yürütmektedir. İller İdaresi Genel Müdürlüğü de bakanlığın merkez teşkilatı içerisinde yer alan önemli ana birimlerinden biridir. Dolayısıyla bu çalışma, Cumhuriyet'in 100. yılını geride bırakması münasebetiyle İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün geçmişten günümüze tarihi gelişimini ve üstlendiği görevleri kapsamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhuriyet, İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü

¹ Dr., İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı, turgay.unsal@icisleri.gov.tr, ORCID: 0000-0002-2637-9552

**GENERAL DIRECTORE OF PROVINCIAL ADMINISTRATION
IN THE CENTENNIAL ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC**

ABSTRACT

The Republic of Türkiye has left behind its 100th anniversary since its foundation. Within the Türkiye Public Administration, the Ministry of Interior has existed with different names and organizational structure both during the Ottoman Empire and the Republican period. Important public services such as ensuring the internal and external security of the country, provincial general administration, organization of provincial administrative units, directing local governments, conducting population and citizenship affairs and migration are organized within the duties, powers and responsibilities of the Ministry of Interior. The Ministry of Interior carries out these services through its central, provincial and affiliated organizations. The General Directorate of Provincial Administration is one of the important main units within the central organization of the Ministry. Therefore, this study covers the historical development of the General Directorate of Provincial Administration from past to present and the duties it has undertaken on the occasion of the 100th anniversary of the Republic.

Keywords: Republic, Ministry of Interior, General Directorate of Provincial Administration

GİRİŞ

Osmanlı Devleti'nin kurmuş olduğu merkez ve taşra yönetimi Cumhuriyet Dönemine de ışık olmuştur. Öyle ki Tanzimat Döneminde başlayan modernleşme çalışmaları, özellikle hukuki ve idari alanlarda yapılan reformlar Cumhuriyet Döneminde de devam etmiştir. Osmanlı Devleti'nde içişlerinden “Sadaret Kethüdası” sorumludur. Osmanlı idare sisteminde “vilayet” lafzı ilk defa 7 Kasım 1864 tarihinde yürürlüğe giren Vilayet Nizamnamesinde kullanılmıştır. Bu düzenleme ile “eyalet” ismi “vilayete”; “sancak” ismi “livaya” dönüştürülmüştür. Ayrıca “Nahiye” adı altında yeni birimler kurulmuştur. Bu düzenlemeden sonra vilayetler vali, livalar mutasarrıf, kazalar kaymakam, nahiyeler ise nahiye müdürleri tarafından yönetilmiştir. Bugünkü İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün temeli ise 1913 tarihli “Dahiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamnameye” dayanmaktadır.

Cumhuriyet'imizin 100. yılını kutlarken bu çalışmamızda biz de Bakanlığımızın en önemli ve en köklü kurumlarından birisi olan “İller İdaresi Genel Müdürlüğü”müzün 100 yılda nereden nereye geldiğini, hangi aşamalardan geçtiğini ortaya koymak istedik. Bu amaçla, makale, temel olarak iki bölüme ayrılmış durumdadır. Birinci bölümde, Sadaret Kethüdalığı'ndan İçişleri Bakanlığına kadar geçen süreler, aşamalar anlatılırken; ikinci bölümde ise İdare-i Umumiye-i Dahiliye Müdüriyetinden günümüz İller İdaresi Genel Müdürlüğüne kadar ki süreçler ele alınmıştır.

1. SADARET KETHÜDALIĞINDAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA

İlk önce İller İdaresinin kurulumuna kadar bazı hususlara değinmekte fayda görüyoruz. Bakanlıklar kurulmadan önce Osmanlı Devleti'nde içişlerinden sorumlu olan görevliye “Sadaret Kethüdası” adı verilmiştir. 1718'den itibaren Divan-ı Hümayun üyesi de olan Sadaret Kethüdası ilk başlarda protokolde nişancı (Dışişleri Bakanı) ve defterdardan (Maliye Bakanı) sonra gelirken daha sonraları bunların da üzerine yükselmiştir. Osmanlı Devleti'nde II. Mahmut Döneminde (1808-1839) birçok reform çalışmaları yapılmıştır. Özellikle 13 Mart 1836 tarihinde Padişah II. Mahmut tarafından Sadrazam Mehmed Emin Rauf Paşa'ya gönderilen bir Hatt-ı Hümayun (ferman) ile Sadaret Kethüdalığı ilk başta “Umur-u Mülkiye Nezareti” adını almış ve Mülkiye Nazırı olarak Pertev Paşa atanmıştır. Aynı ferman ile “Hariciye Nezareti” de kurulmuştur. Daha sonra ise 1837 yılında

Hariciye Nezareti'ne uyum sağlanması için Umur-ı Mülkiye Nezareti “Dahiliye Nezareti” adını almış ve başına Akif Paşa atanmıştır. Bu fermanın sonra Dahiliye ve Hariciye’de çalışan görevliler birbirinden farklı teşkilatlarda istihdam edilerek ayrılmışlardır (Tekin, 2016: 92; Çelik, 2015: 3; Akgündüz, 2014).

Tanzimat Döneminde II. Mahmud Avrupa’daki kabine sistemini örnek almış, merkez bürokrasisinde yer alan rütbeli memurlar sadrazamlığa bağlı nazırlıklara dönüşmüştü. Şöyle ki Sadaret Kethüdası dahiliye, defterdar maliye, reisülküttab hariciye, çavuşbaşı deavi nazırı (protokol işlerini yürüten makam) olmuştur. Ayrıca ticaret, evkaf, maarif, nafia, defter-i hakani nezaretleri ve sandalyesiz nazırlar olarak devlet bakanlıkları oluşmuştu (Demir, 2016: 13; Ortaylı, 1994: 296-299). Ayrıca şu hususu belirtmekte fayda görüyoruz. Osmanlı Devleti’nde Dahiliye Nezareti, yüksek veya yüksek kapı manalarına da gelen “Babîâli” olarak da bilinirdi (Findley, 2014: 3; Farooqi, 2004: 184).

Taşra teşkilatına bakılacak olursa, Tanzimat Döneminden İkinci Meşrutiyete kadar toplumda belirli bir düzeni sağlamak için birçok köklü düzenleme yapıldığını görmekteyiz. Sırasıyla en önemlileri: 3 Kasım 1839 Tanzimat Fermanı, 1840-1842 tarihli düzenlemeler; 27 Kasım 1846 tarihli Talimat-ı Umumi; 1 Ocak 1849 tarihli Talimatname; 28 Kasım 1852 tarihli Talimatname; 18 Şubat 1856 Islahat Fermanı; 22 Eylül 1858 tarihli Talimatname; 7 Kasım 1864 Vilayet Nizamnamesi; 1867 tarihli Vilayet Nizamnamesi; 22 Ocak 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi; 21 Şubat 1876 tarihli Talimatname; 6 Nisan 1876 Nahiye Nizamnamesi ve 23 Aralık 1876 Kanun-i Esasî’dir (Aygün, 2010: 36; Tuncer, 2016: 575).

Tanzimat sonrası yapılan düzenlemelere baktığımızda yerinden yönetimin yani âdem-i merkeziyetçi idarenin güçlendiği yönünde düşünceler olsa da aslında merkezi yönetimin daha da güçlendiği görülmektedir. Halihazırdaki vali ve mutasarrıflar önlerine gelen birçok çetrefilli ve zor konuları merkeze danışma ihtiyacı hissetmişlerdir. Bu ise bürokrasi ve kırtasiyeciliğin artmasına, işlerin görülmesinde gecikmelere sebep olmuştur. Nihayetinde Fransız idare sistemi örnek alınarak hazırlanan yeni “Vilayet Nizamnamesi” yürürlüğe girmiştir (Kaştan, 2016: 81). Osmanlı idare sisteminde “vilayet” lafzı ilk defa 7 Kasım 1864 tarihinde yürürlüğe giren Vilayet Nizamnamesinde kullanılmıştır. Yapılan bu düzenleme ile “eyalet” adı “vilayete”; “sancak” ismi “livaya” dönüştürülmüştür. Ayrıca bu Nizamname ile “Nahiye” adı altında yeni birimler kurulmuştur. Bu düzenlemeden

sonra vilayetler vali, livalar mutasarrıf, kazalar kaymakam, nahiyeler ise müdürler tarafından yönetilmiştir (Özdemir, 2013: 238; Kaştan, 2016: 81; Davison, 1997: 168).

Daha önce de ifade edildiği gibi kazaların yönetimleri merkezden ataması yapılan kaymakamlara bırakılmıştır. Kaymakamların maiyetlerinde; tahrirat başkatibi, hâkim, malmüdü, mal başkatibi, Müslim ve Gayrimüslim halkın temsilcilerinden oluşan yönetim meclisleri vardı. Bu meclis belli zamanlarda bir araya gelir; yönetim, eğitim, güvenlik, beledi ve maliye konularında ihtiyaç duyulan düzenlemeleri ve çalışmaları yapardı (Akyıldız 2015: 77; Çadırcı, 2007: 62). Üstesinden gelinemeyecek sorunlar ise çözüm amaçlı eyalet meclisine gönderilirdi. Eyaletlerin başında ise padişah tarafından atanan “Vali” unvanlı yöneticiler vardı. Valinin başkanlığında gerektiğinde; kadı, defterdar, müftü, Müslüman halkın seçtiği temsilciler, Gayrimüslimlerin liderleri ve temsilcilerinin katılımıyla oluşan “Büyük Meclis” toplanırdı. Bu kurul özellikle; güvenlik, idari, imar (bayındırlık), ziraat, mali ve eğitim konularında kararlar alırdı (Çapar, 2011: 38).

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi sonraki yıllarda yapılan küçük değişikliklerle 1913 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Örneğin, 22 Ocak 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi yeni bir nizamname olmayıp, 1864 Nizamnamesinin eksikliklerini giderici bir düzenlemedir. 1871 Nizamnamesi’nde vilayetin baş yöneticisi yine validir. Fakat bu Nizamname ile valinin görevlerine fazladan 13 madde daha eklenmiş ve görevleri daha fazla artmıştır. Özellikle vurgulanabilir ki valiye diğer görevlerinin yanı sıra kazai (adli) görevler ve yine valiye yardımcı olmak, valinin görevde bulunmadığı zamanlarda vekalet etmek üzere “Vali Yardımcılığı” kadrosu getirilmiştir (Yaman, 1940: 198-200).

Özellikle belirtmeliyiz ki Dahiliye Nezareti ilk dönemlerinde konjonktürel bir süreç yaşamış, siyasi gündeme ve gelişmelere bağlı olarak bir dönem kapatılmış fakat daha sonra ihtiyaca binaen tekrar yeniden açılmıştır. 1839-1869 yılları arasındaki 30 yıllık dönem ile 1871-1877 yılları arasındaki 6 yıllık dönemde Nezaret müstakil olarak faaliyetlerini sürdürememiş ve Sadaret bünyesinde görev yapmak durumunda kalmıştır (Başa, 2013: 223). Söylenebilir ki 1877 yılından önce Dahiliye Nezareti’nin kurumsal anlamda kendine özgü bir kimliği oluşmamıştır. Bu konuda Fidan da aynı doğrultuda görüş beyan etmiştir. Fidan’a göre “zamanla

değişen siyasi konjonktür ve ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda Nezaretin teşkilat yapısına ve görev alanına yönelik çok fazla müdahalede bulunulmuş, fakat süreklilik arz eden ve sağlıklı bir yapı oluşturulamamıştır” (Fidan, 2019: 250).

9 Aralık 1913 tarihinde 149 madde ve 1 geçici maddeden oluşan “Dahiliye Nezareti Teşkilat Nizamnamesi” yürürlüğe girmiştir. Dahiliye Nazırlığına Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti yani bugünkü adıyla Emniyet Genel Müdürlüğü bağlanmıştır. Yine 1871 'teki Nizamnameye göre İl Umumi İdaresinin tüzel kişiliği olmadığı için bütçesi ve kendine özgü mali kaynakları bulunmamaktadır. 1913 tarihli kanun ile vilayetlere tüzel kişiliğe haiz bir statü kazandırılmış, belli bir bütçe tahsis edilmiştir (Tönük, 1945: 224; Kaştan, 2016: 86). Söylenebilir ki bu tarihten sonra âdem-i merkeziyetçi bir anlayış ile vilayetlerin çoğulcu bir yaklaşımla daha etkin ve daha verimli bir yönetim sergilemesi amaçlanmıştır. İlgili kanunda; valinin yetki genişliğine vurgu yapılmış, sorumlu olduğu alanlar ayrıntılı bir şekilde yazılmış, vilayet idare meclisi üyelerinin oluşumu ve görevleri yer almıştır. Vali artık merkezi idarenin en üst yetkili amiri olurken aynı zamanda yerel yönetimden de sorumlu hale getirilmiştir (Kaştan, 2016: 96). Vurgulanmalıdır ki 1913 tarihli nizamname, Dahiliye Nazırlığını ve özellikle de taşrada vilayetlerin temel yapılarını şekillendiren önemli bir düzenleme olmuştur. Aynı zamanda bu düzenleme Osmanlı Devleti’nin nazırlığı ve taşra teşkilatını disipline etmek ve düzene koymak için yayımladığı en son düzenlemedir.

İstanbul Hükümetinin bir parçası olan Dahiliye Nezareti'nin varlığı 4 Kasım 1922 tarihinde söz konusu hükümetin ilgasıyla sona ermiştir. 23 Nisan 1920 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılması ve yeni Türk devletinin kuruluşuyla birlikte 2 Mayıs 1920 tarihinde kabul edilen ve 7 Şubat 1921 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan 3 sayılı kanun ile Ankara’da “Dahiliye Vekaleti” kurulmuştur (Çelik, 2015: 43).

Dahiliye Vekaleti, bir süre Dahiliye Nezareti ile birlikte varlığını sürdürmüş ve onun kurumsal yapısı üzerine temellendirilmiştir. Bu nedenle de 19 Mayıs 1930 tarih ve 1624 sayılı “Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” yürürlüğe girene kadar 1913 tarihli “Dahiliye Nezareti Hakkında Nizamname” yürürlükte kalmıştır. Cumhuriyet Dönemi Dahiliye Vekaletinin kurumsal yapısı ise 1624 sayılı “Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” ile birlikte oluşturulmuştur (Fidan, 2019: 250; Çelik, 2015: 43).

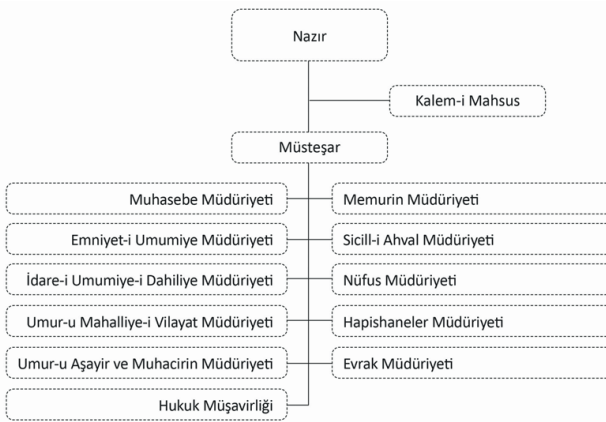
1945–1960 yılları arasında Anayasa’nın dilinin yenilenmesi kapsamında Dahiliye Vekaletinin adı 1945 yılında “İçişleri Bakanlığı” olarak değiştirilmiş ve 1952 yılına kadar İçişleri Bakanlığı ismi kullanılmıştır. 31 Aralık 1952 tarihinde Anayasanın dilinin tekrar eski haline getirilmesiyle birlikte Dahiliye Vekaletine dönülse de 27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra İçişleri Bakanlığı olarak kullanılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 1973: 9-10).

Dahiliye Vekaletinin kurumsal yapısını düzenleyen 1624 sayılı “Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” 1985 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 14 Şubat 1985 tarih ve 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile günümüz İçişleri Bakanlığının kurumsal yapısı şekillenmeye başlamıştır.

2. İDARE-UMUMİYE-İ DAHİLİYE MÜDÜRIYETİNDEN GÜNÜMÜZ İLLER İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İçişleri Bakanlığının en köklü birimlerinden biri olan İller İdareleri Genel Müdürlüğünün tarihsel kökenini 1913 tarihli “Dahiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamnameye” dayandırabiliriz. 1913 tarihli Dahiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname ile bugünkü İller İdareleri Genel Müdürlüğünün temelini oluşturan “İdare-i Umumiye-i Dahiliye Müdüriyeti” kurulmuştur. Teşkilat şemasına bakılacak olursa soldan üçüncü sırada İdare-i Umumiye-i Dahiliye Müdüriyeti görülecektir.

Şekil 1. Dahiliye Nezaretinin Teşkilat Yapısı (1913)



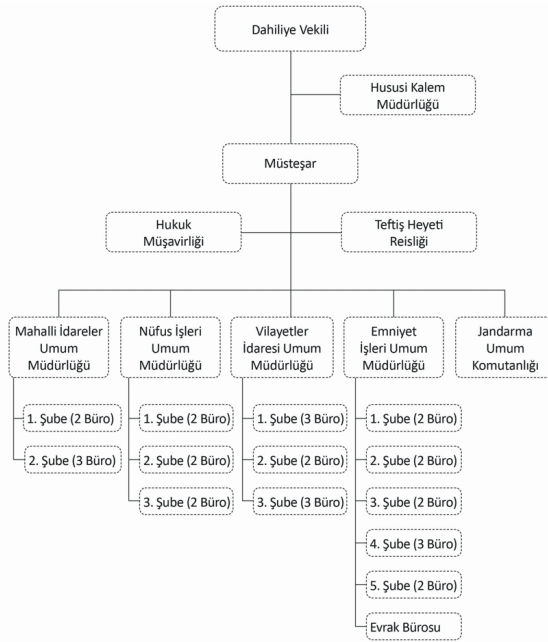
Kaynak: Fidan, A. (2019), “Dahiliye Nezareti’nden Günümüze İller İdareleri Genel Müdürlüğü”, 1864 Vilayet Nizamnamesi, TİAV Yayınları, Ankara, 2. Basım, ss. 249-265.

Adı geçen nizamnamenin 6 ncı maddesinde İdare-i Umumiye-i Dahiliye Müdüriyetinin görevleri “Kavanin ve nizamata ile memurin-i mülkiye-i dahiliyeye mevdu olan ve devair-i saire-i nezarete taalluku olmayan bil-cümle vezaif ve muamelat-ı umumiye-i idariyenin suver-i icraiesini tetkik ve takip ve icabatını tayin ve icra ile bu babda nezaretin diğer nezaretlerle ve vilayetlerle muhaberat-ı resmiyesini idare ve ifa eyler” şeklinde sayılmıştır (Fidan, 2019: 252).

1913 tarihli Dahiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname 1930 yılına kadar yürürlükte kalmış ve Dahiliye Vekaletinin teşkilat yapısını düzenleyen 1624 sayılı “Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” un ilan edilmesiyle birlikte uygulamadan kaldırılmıştır.

Dahiliye Vekaletinin ilk teşkilat kanunu olarak 1930 yılında kabul edilen 1624 sayılı “Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” ile İdare-i Umumiye-i Dahiliye Müdüriyetinin yerini “Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü” almıştır (Çolak, 2021:151).

Şekil 2. Dahiliye Vekaletinin Teşkilat Yapısı (1930)



Kaynak: Başa, Ş. (2015). “Dahiliye Vekaleti Kuruluş ve Kurumsallaşma”, T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), TİAV Yayınları, Ankara, 1. Basım, ss. 18-141.

1624 sayılı “Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” a göre 3 şubeden oluşan Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğüne şu görevler verilmiştir (İçişleri, 2023);

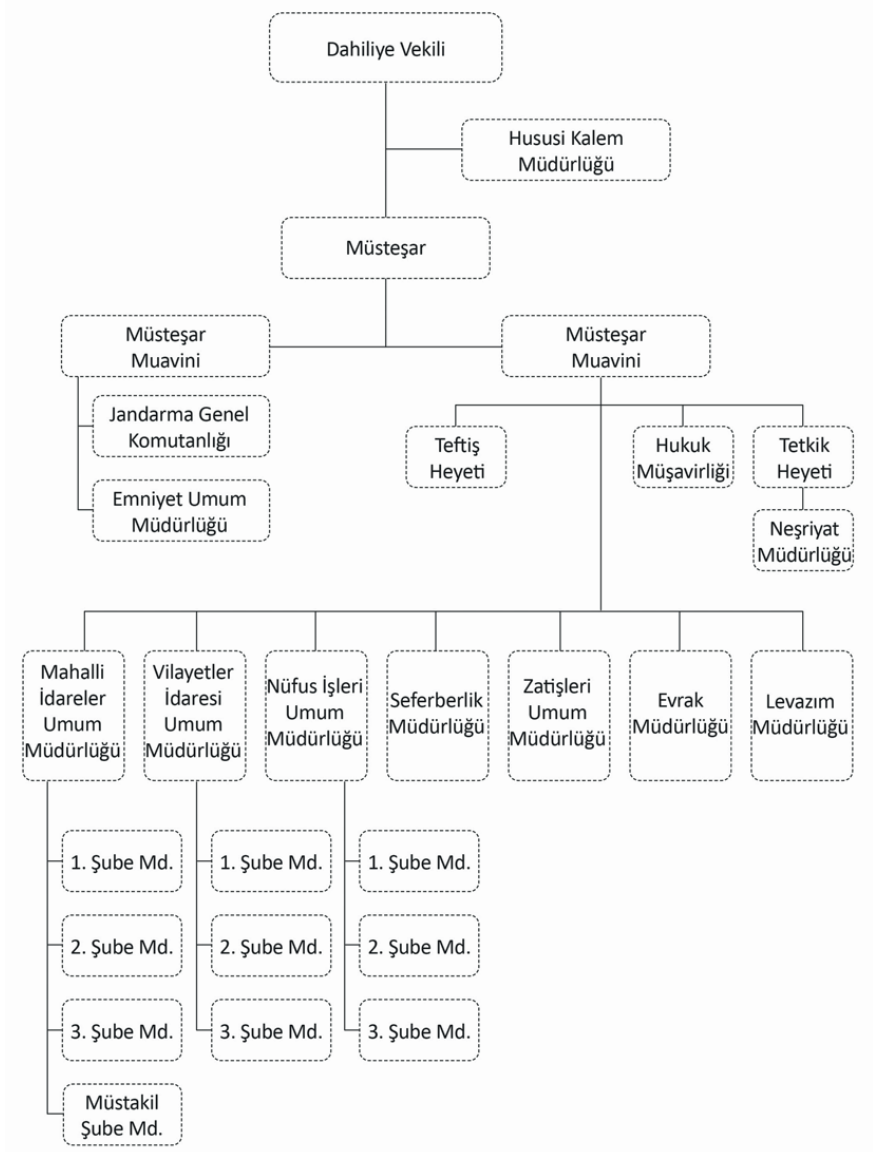
Birinci Şube: Merkez ve merkezden atanan vilayet memurları ile nahiye müdürlerinin sicillerini düzenlemek, tayinleri taşraya ait olan diğer memurların genel durumlarını tetkik, yarışma ve sınav, mezuniyet, emeklilik, cezalandırma, terfi, atama, yer değişikliği, emeklilik ve dul ve yetim maaşı tahsisi ve askerlik gibi memurların zat işlerini ve tahakkuk işlemlerini yürütmek.

İkinci Şube: İllerin genel idare, teşkilat ve intihap işlerinin, genel ve özel durumlarına dair raporların, genel müfettişlik ve teftiş heyeti raporlarının tetkikini; şikâyet ve itiraz işlerini, yardım, seferberlik işlemlerini, emniyete müteallik olmayan ve ulusla arası mahiyet arz eden yabancı işlerini, milli bayramlar ve merasim işlerini ve Bakanlığa verilen diğer benzeri işleri yürütmek.

Üçüncü Şube: Üç bürodan oluşmaktadır. Evrak, dosya, yayın ve kütüphane işleriyle, levazım ve mutemetlik ve hizmetlilere ait işlemleri yürütmek, şikâyet ve müracaatların takibini yapmak ve sonucundan ilgilileri bilgilendirmek.

1936 yılına gelindiğinde 20 Haziran 1936 tarih ve 3335 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 3046 sayılı Kanun ile Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğünün şube sayısı 2’ye düşürülmüş; ardından üç yıl sonra 1939 yılında 30 Ocak 1939 tarih ve 4124 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 3571 sayılı Kanun ile de Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü kaldırılarak Dahiliye Vekaleti teşkilat yapısından çıkarılmıştır (İçişleri, 2023). Aynı Kanun ile Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğünün personel yönetimine ilişkin görevleri yeni kurulan ve günümüz Personel Genel Müdürlüğünün temelini oluşturan Memurlar Sicil ve Muamelat Umum Müdürlüğüne verilmiştir (Fidan, 2019: 257). Ancak 1943 yılında 4445 sayılı Kanun ile 1624 sayılı Kanun’da yapılan değişik yapılarak “Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü” yeniden kurulmuştur (İçişleri, 2023).

Şekil 3. Dahiliye Vekaleti Teşkilat Yapısı (1944)



Kaynak: Çapar, S. (2015). “1930 – 1946 Döneminde Dahiliye Vekaleti”, T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), TİAV Yayınları, Ankara, 1. Basım, ss. 142-224.

4445 sayılı kanun ile Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü şubelerine şu görevler verilmiştir. (İçişleri, 2023):

Birinci Şube: Ülkenin iç siyasetine ve illerin genel ve özel durumlarına ait bilgileri toplamak, genel müfettişlerle, mülkiye müfettişlerinden ve valilerden gelen raporları tetkik ederek, bunlardan Bakana arz edilecek olanları hazırlamak,

İkinci Şube: Mülki teşkilat ve taksimat işlerini yürütmek, mülkiye müfettişlerinin teftiş layihalarını takip etmek ve gereğini yapmak, Bakanlığın diğer birimleri ile ilgilendirmeyen müteferrik işlemlerle, uygulanması diğer bakanlıklarla birlikte Bakanlığa da ilgilendiren işleri yürütmek,

Üçüncü Şube: Milletvekili seçimi, merasim, yardım toplama işleri, yangın, su baskını, yer sarsıntısı gibi afetler ve tabii hadiselerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek, şikâyet ve müracaatların tetkiki ve takibi ile sonucundan ilgilileri bilgilendirmek, yayın, kütüphane ve Umum Müdürlüğün evrak ve dosyalama işlerini yürütmek,

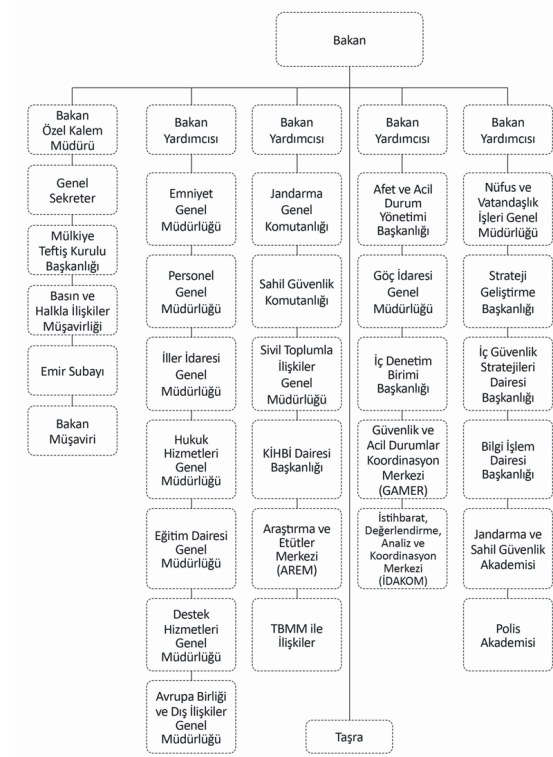
1945’li yıllarda başlayan 1960’lara kadar süren dilde sadeleşme adımları doğrultusunda 15 Ocak 1945 tarih ve 5905 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4695 sayılı kanun ile Dahiliye Vekaletinin ismi İçişleri Bakanlığı olarak değiştirilirken; Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğünün ismi de “İller İdaresi Genel Müdürlüğü” olarak değiştirilmiştir. Böylece günümüz İller İdaresi Genel Müdürlüğünün ismi ilk kez kullanılmaya başlamıştır. Yaşanan bu isim değişikliği çok fazla sürmemiş ve 1952 yılında tekrar Anayasanın eski diline dönüşmüştür. Ancak 27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğünün yerine tekrar İller İdaresi Genel Müdürlüğü kullanılmaya başlamıştır (Fidan, 2019: 257-258; Çolak, 2021: 151-152).

6 Mart 1971 tarihinde Genel Müdürlük onayı ile İller İdaresi Genel Müdürlüğüne; il, ilçe, bucak kurulması, kaldırılması, merkezlerinin değiştirilmesi, mülkiye müfettişlerinin raporlarının izlenmesi ile harita bastırılıp dağıtılması, sınır ve kuruluş değişikliklerinin haritalara işlenmesi, Ad Değiştirme İhtisas Komisyonunun raportörlük görevinin yapılması, il yıllıkları ve idari coğrafya işlerinin yürütülmesi, yayın faaliyetlerinde bulunulması ve Kalkınma Planı, Yıllık Programlar ve İcra Planlarıyla ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi amacıyla 2 şube daha eklenmiştir. (İçişleri, 2023).

1985 yılında kabul edilen 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile İçişleri Bakanlığının kuruluşu, teşkilat yapısı ile görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiş ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü de Bakanlığın ana hizmet birimleri arasında yerini almıştır.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği referandumu ile Türk idare sistemi önemli değişikliğe uğramıştır. Yapılan Anayasa değişikliği referandumu ile parlamenter sistemden “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” ne geçilmiş ve yürütme içerisinde yer alan bakanlıkların teşkilat yapısından “Müsteşarlık” makamı kaldırılarak yerine “Bakan Yardımcılığı” makamı getirilmiştir. Yürütme içerisinde önemli bir yeri olan İçişleri Bakanlığının teşkilat yapısı da yeni hükümet sistemine uygun olarak aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Şekil 4. İçişleri Bakanlığının Teşkilat Yapısı (2018)



Kaynak: İçişleri Bakanlığı 2018 Yılı Faaliyet Raporu.

İçişleri Bakanlığının köklü ve önemli hizmet birimleri arasında yer alan İller İdaresi Genel Müdürlüğü, 3152 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 1985 yılında "İller Dairesi" ve "İl Genel Hizmetleri Dairesi" olmak üzere 2 daire başkanlığı ve bu daire başkanlıklarına bağlı "İl Yönetimi ve Mülki Bölümler Şubesi, Harita ve Yayınlar Şubesi, İşlemler Şubesi ile Bilgi Toplama ve Değerlendirme Şubesi" olmak üzere 4 şube şeklinde teşkilatlanmıştır.

23.03.1998 tarih ve 1998/10830 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Genel Müdürlük bünyesinde "Mülki Ayrılma ve Birleşmeler Şubesi" ve "Nakdi Tazminat Şubesi" kurulmuştur.

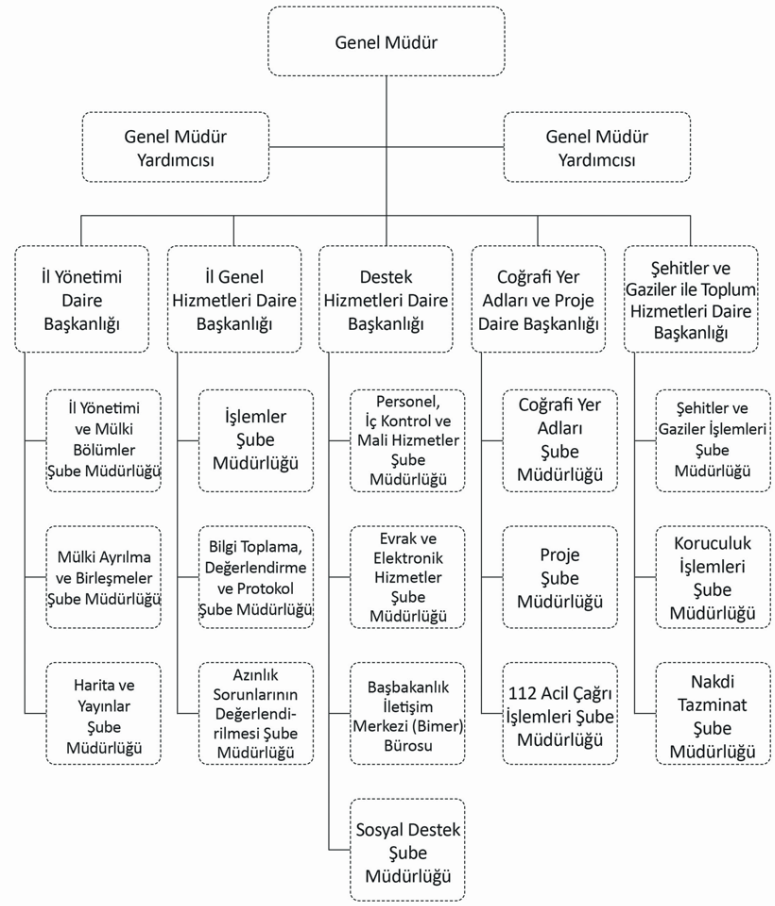
03.07.2007 tarih ve 2007/12453 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Genel Müdürlük bünyesinde 1 daire başkanlığı ve 3 şube müdürlüğü kurulması kararlaştırılmış ve buna istinaden "Proje ve Teşkilat Daire Başkanlığı" ile "İdari ve Mali İşler Şube Müdürlüğü, Proje Yürütme Şube Müdürlüğü ve Azınlık Sorunlarının Değerlendirilmesi Şubesi Müdürlüğü" kurulmuştur.

28.07.2009 tarih ve 2009/15329 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Genel Müdürlük bünyesinde 1 daire başkanlığı ve 3 şube müdürlüğü kurulması kararlaştırılmış ve buna istinaden "Toplumsal Hizmetler Daire Başkanlığı" ile "Şehit ve Gaziler İş ve İşlemleri Şube Müdürlüğü, Göç İş ve İşlemleri Şube Müdürlüğü, Toplumsal Hizmetler ve Planlama Şube Müdürlüğü" kurulmuştur.

21.01.2010 tarih ve 2010/40 sayılı 28.07.2009 tarih ve 2009/15329 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Genel Müdürlük bünyesinde 1 daire başkanlığı ve 3 şube müdürlüğü kurulması kararlaştırılmış ve buna istinaden "İdari Hizmetler ve Coğrafi Yer Adları Daire Başkanlığı" ile bu daire başkanlığına bağlı "Mevzuat Geliştirme ve Değerlendirme Şube Müdürlüğü, Evrak ve Elektronik Hizmetler Şube Müdürlüğü ve Coğrafi Yer Adları Şube Müdürlüğü" kurulmuştur.

1985 yılından itibaren İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün görev alanı eklenen yeni görevlerle genişlemiş, 26.08.2010 tarih ve 5078 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile teşkilat yapısı aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Şekil 5. İller İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması (2010)



Kaynak: İİGM, yayınlanmamış bilgi notu.

02.02.2011 tarih ve 719 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile “Şehitler ve Gaziler ile Toplum Hizmetleri Daire Başkanlığı”nın ismi “Şehit ve Gazi İşlemleri Daire Başkanlığı” olarak; ardından 15.06.2011 tarihli Bakanlık Makamı Oluru ile de “Güvenlik Koordinasyon Daire Başkanlığı” olarak değiştirilmiştir.

14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmasına yönelik çıkarılan 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile bu illerdeki il özel idareleri kaldırılmış ve il özel idarelerine ait görevler yeni kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına devredilmiştir. Yapılan kanuni düzenlemeye uygun olarak da 29.05.2014 tarih ve

2425 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile Genel Müdürlük bünyesinde “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Daire Başkanlığı” kurulmuş ve daha sonra bu daire başkanlığı Bakanlığımızın Strateji Geliştirme Başkanlığına devredilmiştir.

16.10.2008 tarihli Bakanlık Makamı Oluru ile Müsteşarlık Makamına bağlı olarak kurulan “Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme ve Uygulama Bürosu” 20.03.2015 tarihli Bakanlık Makamı Oluru ile İller İdaresi Genel Müdürlüğüne devredilmiş ve 27.04.2015 tarihli Bakanlık Makamı Oluru ile “Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı”nın adı “Sınır Yönetimi Daire Başkanlığı” olarak değiştirilmiştir. Bunun yanı sıra 26.09.2016 tarih ve 6464 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile “İl Genel Hizmetleri Daire Başkanlığı”nın adı “Korucular Daire Başkanlığı”; “İl İdaresi Daire Başkanlığı”nın adı da “İl Genel İdaresi Daire Başkanlığı” olarak değiştirilmiştir.

Şekil 6. İller İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması (2016)



Kaynak: İİGM, yayınlanmamış bilgi notu.

23.05.2022 tarih ve 23 sayılı Bakanlık Makamı Oluru İller İdaresi Genel Müdürlüğünün teşkilat yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişiklikle;

“Bilgi Edinme, İstatistik ve Protokol Daire Başkanlığı”nın kaldırılarak yerine; “Ulusal Koordinasyon ve Ortak Risk Analiz Merkezi (UKORAM) Daire Başkanlığı” kurulması,

“Bilgi Edinme, İstatistik ve Protokol Daire Başkanlığı” bünyesinde bulunan; “İstatistik Şube Müdürlüğü” ile “Strateji ve Mevzuat Daire Başkanlığı” bünyesinde bulunan “Yayınlar Şube Müdürlüğü”nün birleştirilerek yerine “İstatistik ve Yayın Şube Müdürlüğü” kurulması ve “Koordinasyon Daire Başkanlığı” bünyesine alınması; “Değerlendirme ve Protokol Şube Müdürlüğü”nün “İl Genel İdaresi Daire Başkanlığı” bünyesine alınarak adının “Protokol ve Değerlendirme Şube Müdürlüğü” olarak değiştirilmesi; “Bilgi Edinme Şube Müdürlüğü”nün “Koordinasyon Daire Başkanlığı” bünyesine alınması,

“Sınır Yönetimi, Dış İlişkiler ve Proje Daire Başkanlığı” bünyesinde “Sınır Kapıları Şube Müdürlüğü” kurulması ve bünyesinde bulunan; “Azınlık Sorunlarının Değerlendirilmesi Şube Müdürlüğü”nün “İl Genel İdaresi Daire Başkanlığı” bünyesine alınarak adının “Azınlıklar Şube Müdürlüğü” olarak değiştirilmesi,

“Acil Çağrı Hizmetleri Daire Başkanlığı” adının “112 Acil Çağrı Hizmetleri Daire Başkanlığı” olarak değiştirilmesi ve bünyesinde bulunan “Acil Çağrı Teknik Hizmetler Şube Müdürlüğü” adının “Bilgi İşlem ve Teknik Hizmetler Şube Müdürlüğü” olarak değiştirilmesi; “Acil Çağrı İdari İşlemler Şube Müdürlüğü” adının “İdari İşlemler Şube Müdürlüğü” olarak değiştirilmesi; “Acil Çağrı Yapım İşleri Şube Müdürlüğü” adının “Kalite Koordinasyon ve Değerlendirme Şube Müdürlüğü” olarak değiştirilmesi; “Çağrı Hizmetleri Koordinasyon Şube Müdürlüğü” kurulması,

“Strateji ve Mevzuatı Geliştirme Daire Başkanlığı” adının “Strateji ve Mevzuat Daire Başkanlığı” olarak değiştirilmesi ve bünyesinde bulunan “Mevzuat Geliştirme Şube Müdürlüğü” adının “Mevzuat Şube Müdürlüğü” olarak değiştirilmesi; “Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü” adının “Strateji Şube Müdürlüğü” olarak değiştirilmesi,

“Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı” adının “Yönetim Hizmetleri Daire Başkanlığı” olarak değiştirilmesi ve bünyesinde bulunan “Teknik Hizmetler Şube Müdürlüğü” nün kaldırılması; “Evrak ve İşlemler Şube Müdürlüğü” adının “Koordinasyon İşlemleri Şube Müdürlüğü” olarak değiştirilerek “Koordinasyon Daire Başkanlığı” bünyesine alınması; “Evrak Şube Müdürlüğü” kurulması; “İdari ve Mali Hizmetler Şube Müdürlüğü” nün adının “Bütçe ve Mali Hizmetler Şube Müdürlüğü” olarak değiştirilmesi; “Taşınır İşlemleri Şube Müdürlüğü” ve “Satın Alma Şube Müdürlüğü” kurulması,

“Rehberlik ve İşlemler Daire Başkanlığı” adının “Mahalli İdare İşlemleri Daire Başkanlığı” olarak değiştirilmesi ve bünyesinde bulunan “Mahalli İdareler İdari İşlemler Şube Müdürlüğü” ile “Diğer İşlemler Şube Müdürlüğü” nün birleştirilerek yerine “Mahalli İdareler İdari İşlemler ve Koordinasyon Şube Müdürlüğü” kurulması; “Personel İşlemleri Şube Müdürlüğü” adının “Mahalli İdareler Personel İşlemleri Şube Müdürlüğü” olarak değiştirilmesi,

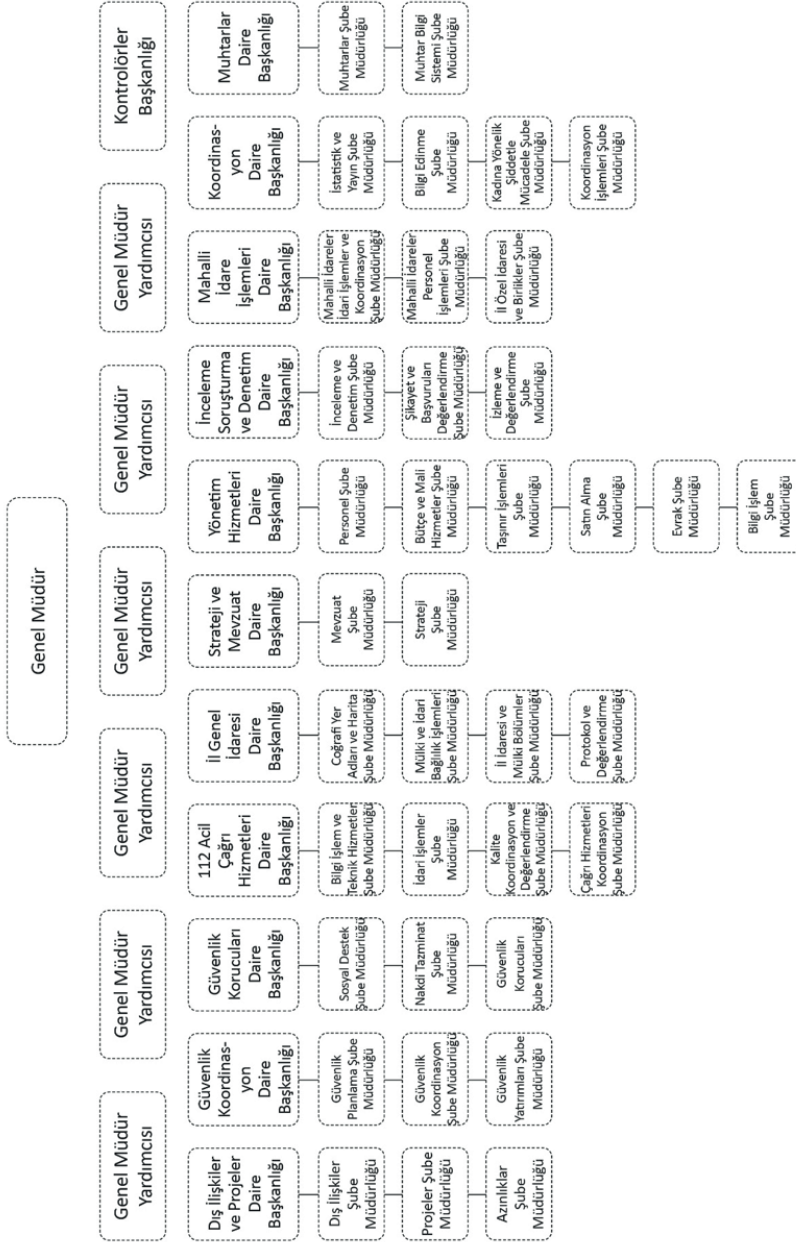
“Koordinasyon Daire Başkanlığı” bünyesinde bulunan “İl Özel İdaresi Şube Müdürlüğü” ile “Birlikler Şube Müdürlüğü” nün birleştirilerek yerine “İl Özel İdaresi ve Birlikler Şube Müdürlüğü” kurulması ve “Mahalli İdare İşlemleri Daire Başkanlığı” bünyesine alınması; “Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Şube Müdürlüğü” kurulması,

“Muhtarlar Daire Başkanlığı” bünyesinde “Muhtar Bilgi Sistemi Şube Müdürlüğü” kurulması kararlaştırılmıştır.

06.06.2023 tarih ve 52876 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile Korucular Daire Başkanlığının adı “Güvenlik Korucuları Daire Başkanlığı” olarak değiştirilmiştir. Ardından 22.09.2023 tarih ve 477 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile “Sınır Yönetimi, Dış İlişkiler ve Proje Yönetimi Daire Başkanlığı” ve bu daire başkanlığı bünyesinde yer alan 3 şube müdürlüğü Göç İdaresi Başkanlığına devredilmiştir. Sırasıyla bunlar; “Sınır İşleri Planlama ve Koordinasyon Şube Müdürlüğü, Sınır Güvenliği ve Kapasite Geliştirme Şube Müdürlüğü, Dış İlişkiler ve Proje Müdürlüğü” dür. Aynı Bakanlık Oluru ile “Ulusal Koordinasyon ve Ortak Risk Analiz Merkezi Daire Başkanlığı (UKORAM)”; bunun yanı sıra yine Genel Müdürlük bünyesinde yer alan “Suriye Görev Gücü Alt Çalışma Grup Başkanlığı” 22.09.2023 tarih ve 476 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile yine Göç İdaresi Başkanlığına devredilmiştir.

Sınır yönetimi ve dış ilişkilere ilişkin birimlerinin Göç İdaresi Başkanlığına devrini müteakip Genel Müdürlüğe verilen görevlerin etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla 10.10.2023 tarih ve 60 sayılı Bakanlık Makamı Oluru ile “Dış İlişkiler ve Proje Daire Başkanlığı” kurulmuş olup, altında ise 2 şube müdürlüğü ihdas edilmiştir. Bunlar; “Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü” ile “Projeler Şube Müdürlüğü” dür. Ayrıca İl Genel İdaresi Daire Başkanlığı bünyesinde yer alan “Azınlıklar Şube Müdürlüğü” nün de Dış İlişkiler ve Proje Daire Başkanlığına bağlanması kararlaştırılmıştır.

Şekil 8. İller İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması (2023)



Kaynak: İİGM, yayınlanmamış bilgi notu.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesinin ardından çıkarılan 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlıkların teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü Bakanlığın merkez hizmet birimleri arasında sayılmıştır. Anılan kararname ile Genel Müdürlüğe;

1. Yurdun iç politikasına, il ve ilçelerin genel ve özel durumlarına ait bilgileri toplamak ve değerlendirmek,
2. Mülki idare birimlerinin kurulmasına, kaldırılmasına, sınır ve adlarının değiştirilmesine, merkezlerinin belirtilmesine, mülki ayrılma ve birleşmeler ile köy, önemli mevki ve tabii yer adlarının değiştirilmesine ait işlemleri yürütmek, mülki idare birimleriyle ilgili yayınlar yapmak,
3. İl ve ilçelerin idaresine, yardım toplanmasına, taşınmaz mal zilyetliğine ait mevzuatın uygulanmasını takip etmek,
4. Mülki protokol ve merasim hizmetlerini düzenlemek,
5. Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak görevleri verilmiştir.

Bu kapsamda İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından aşağıdaki iş ve işlemler yürütülmektedir (İçişleri, 2023):

1. İl idaresine ilişkin mevzuatın uygulanmasına yönelik iş ve işlemler,
2. Seçimlerin ülke genelinde huzur ve güven ortamı içerisinde yapılmasına yönelik merkezi ve yerel düzeyde gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik iş ve işlemler,
3. Türk Bayrağı ile ilgili mevzuatın uygulanmasına yönelik iş ve işlemler,
4. Bakanlık Nakdi Tazminat Komisyonunun sekretarya hizmetleri,
5. Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Projesinin uygulanması ve koordinasyonu sağlamak,
6. Terör ve terörle mücadelede doğan zararların karşılanmasına yönelik iş ve işlemlerin koordinasyonu sağlamak,
7. Güvenlik korucularına yönelik iş ve işlemler,

8. Ülkemizde yaşayan azınlıklara yönelik iş ve işlemler,
9. Ülke genelinde acil çağrı hizmeti sunumunun koordine edilmesi ve 112 Acil Çağrı Merkezlerinin kuruluş, çalışma ve işleyişleri ile ilgili iş ve işlemler,
10. Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) ile ilgili iş ve işlemler,
11. Tanıtıcı bayraklara ilişkin iş ve işlemler,
12. Coğrafi Adlar Uzmanlar Kurulunun sekretarya hizmetleri,
13. Mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyetleri ile ilgili iş ve işlemler,
14. Köy muhtarları ve ihtiyar meclislerine ilişkin iş ve işlemler,
15. İl ve ilçelerin denetlenmesi sonucunda düzenlenen teftiş raporlarının izlenmesi ve gereğinin yerine getirilmesi ile ilgili işlemler,
16. İdari ve mali karar ve işlemlerine ilişkin olarak iç kontrol işleyişinin sağlanması,
17. Avrupa Birliği uyum sürecinde sınır yönetimi konusunda ilgili ulusal belgeler ışığında gerekli çalışmalar ile proje çalışmaları,
18. Güvenlik amacıyla yapılan sınır aydınlatmalarına ait tüketim, yatırım giderlerinin karşılanması, sınır fiziki güvenlik sistemi kurulması ve idame ettirilmesi çalışmaları,
19. Mahalli idarelere ilişkin İçişleri Bakanlığının yetki ve görevlerine ilişkin iş ve işlemler.

İller İdaresi Genel Müdürlüğü kurulduğu günden bu yana önemli görevler ifa etmiş ve birçok önemli projeleri hayata geçirmiştir. Bu projelerden bazıları;

- Sınır güvenliğinin sağlanması amacıyla doğu ve batı sınırlarının “Elektro-Optik Gözetleme Kulesi” aracılığıyla izlenmesi; sınır gözetleme araçlarının görevlendirilmesi; güneydoğu sınırlarının termal kameralarla izlenmesi; limanlara tek giriş kartı ile erişimin sağlanması; batı komşuları ile göç ve kaçakçılık alanında işbirliği yapılması,

- Milli güvenlik ve kamu düzeninin devamlılığı açısından başta terörle mücadele olmak üzere güvenlik güçlerinin ikmal, ulaşım ve benzeri ihtiyaçlarının öncelikli olarak karşılanması amacıyla güvenlik yollarının ve kulelerinin oluşturulması,

- Türkiye’de birden fazla olan acil çağrı numaralarının (155 Polis – 156 Jandarma – 158 Sahil Güvenlik – 110 İtfaiye - 112 Ambulans – 177 Orman Yangını vs.) tek numara 112 altında toplanması; İngilizce, Almanca, Arapça ve Rusça olmak üzere dört dilde acil çağrılarının karşılanması; “Engelsiz 112” ile engelli vatandaşların acil çağrıya erişiminin kolaylaştırılması,

- Covid19 salgınının toplum sağlığı ve kamu düzeni açısından oluşturduğu riski yönetme, sosyal izolasyonu temin, fiziki mesafeyi koruma ve hastalığı yayılım hızını kontrol altında tutma çalışmaları,

- Muhtarların taleplerini elektronik ortamda iletebilmeleri adına yazılım oluşturulması; muhtar hizmet binalarının ve muhtar evlerinin yapımı; muhtarların eğitimi, sosyal ve kültürel yönden gelişimlerinin sağlanması,

- Türkiye’de yaşayan Roman vatandaşlarımızın eğitim, sağlık, istihdam, barınma, sosyal hizmet ve refah seviyelerinin yükseltilmesi amacıyla “Yüzyılın Romalı” buluşmasının gerçekleştirilmesi ve “Roman Koordinasyon Merkezi”nin oluşturulması,

- Kadına Yönelik Şiddeti Önleme Ulusal Eylem Planı çerçevesinde kadına yönelik şiddeti önlemede farkındalığın artırılması,

- Ülkedeki çocukların trafik güvenliği konusunda eğitilmesi ve bilinçlendirilmesi, trafik kuralları konusunda duyarlı davranışlar sergileyecek bireylerin yetiştirilmesi amacıyla illerde “Çocuk Trafik Eğitim Parkı”nın inşa edilmesi,

- 2019 yılının “Yaya Öncelikli Trafik Yılı” ilan edilmesiyle birlikte yaya ve okul geçitlerinin bulunduğu noktalarda trafikte yayalara ilk geçiş hakkını vermek amacıyla karayolu üzerine yaya önceliğine vurgu yapan “Önce Yaya” görsellerinin yerleştirilmesi şeklinde sıralayabiliriz (İçişleri, 2023).

SONUÇ

Türk kamu yönetiminde hem Osmanlı Devleti hem de Cumhuriyet Dönemi'nde önemli bir yeri olan İçişleri Bakanlığının temellerini Sadaret Kethüdalığı ile atılmıştır. 1836 yılında Sadaret Kethüdalığı Umur-ı Mülkiye Nezareti olarak değiştirilmiş ve ardından 1837 yılında da Umur-u Mülkiye Nezareti'nden Dahiliye Nezareti'ne geçilmiştir.

1913 yılında çıkarılan “Dahiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamname” ile Dahiliye Nezareti'nin teşkilat yapısı düzenlenmiş ve 1930 yılına kadar nizamname yürürlükte kalmıştır. 1913 tarihli nizamname ile İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün temelini oluşturan “İdare-i Umumiye-i Dahiliye Müdürlüğü” kurulmuştur. TBMM'nin 23 Nisan 1920'de açılmasıyla birlikte, 2 Mayıs 1920 tarihinde ilan edilen 3 sayılı Kanun ile Ankara'da Dahiliye Vekaleti kurulmuştur. Bir dönem İstanbul'da Dahiliye Nezareti ve Ankara'da Dahiliye Vekaleti birlikte varlığını sürdürmüş ve 1930 yılında 1624 sayılı “Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” ile Dahiliye Vekaletinin kurumsal yapısı şekillenmiş; İller İdaresi Genel Müdürlüğü Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü adıyla Dahiliye Vekaleti teşkilat yapısı içerisinde yerini almıştır.

1947 yılında Dahiliye Vekaletinin ismi İçişleri Bakanlığı, Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü'nün ismi de İller İdaresi Genel Müdürlüğü olarak değişmiş; 1952 yılında tekrar eski isimlerini alsalar da 1960 yılından sonra günümüzdeki isimleri ile kullanılmaya devam edilmiştir.

1985 yılında 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile İçişleri Bakanlığı teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü ana hizmet birimleri arasında yerini almıştır.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği referandumu ile Türk idare yapısı önemli değişikliğe uğramıştır. Yapılan değişikliklerle parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte yürütme erki içerisinde yer alan bakanlıkların kurumsal yapısı değişmiştir. Yeni sisteme uygun olarak yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığının teşkilat yapısı düzenlenmiş ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı içerisinde hizmet birimi olarak yerini almıştır.

İller İdaresi Genel Müdürlüğü, kuruluşundan bugüne artan görevleri ve genişleyen teşkilat yapısıyla İçişleri Bakanlığının en köklü hizmet birimlerinden biri olarak görev, yetki ve sorumluluklarını yürütmektedir.

KAYNAKÇA

- Akgündüz, A. (2015), *Arşiv Belgeleri Işığında Dahiliye Nezareti Tarihi*, Ankara, TİAV.
- Akyıldız, A., (2015). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, (5.Baskı), İletişim Yayınları, İstanbul.
- Aygün, N. (2010). “*Osmanlı Devleti’nde İdarî Taksimat Alanındaki Düzenlemelerin Taşradaki Yansımaları: Vakıfkebir, Şarlı ve Tonya Örneği (1840-1918)*”, Karadeniz Araştırmaları, Ankara, (26). s. 35-77.
- Başa, Ş. (2013). *Kurumsallaşma Bağlamında Dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş (1920-1923)*, Ankara, TODAİE.
- Başa, Ş. (2015). “*Dahiliye Vekaleti Kuruluş ve Kurumsallaşma*”, T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), TİAV Yayınları, Ankara, 1. Basım, ss. 18-141.
- Çadırcı, M. (2007). *Tanzimat sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*, İmge Kitapevi, (1.Baskı), Ankara.
- Çapar, S. (2011). “*Osmanlı Taşra Yönetiminin Evrimi*”, *İdarecinin Sesi, (Mayıs-Haziran)*, ss.36-40.
- Çapar, S. (2015). “*1930 – 1946 Döneminde Dahiliye Vekaleti*”, T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), TİAV Yayınları, Ankara, 1. Basım, ss. 142-224.
- Çelik, M. (Ed.) (2015). *T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014)*, Ankara, TİAV.
- Çolak, T. (2021, Haziran). Türkiye’de İçişleri Bakanlığının Tarihsel Gelişimi ve İçişleri Bakanlarının Profili (1920-2020). *Türk İdare Dergisi*, 93(492), 141-153.
- Davison, R. H. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform*, 1. Cilt, Çev. Osman Akınbay, Papirüs Yayınları, İstanbul.
- Demir, A. (2016). “*Osmanlı Hukukunda Devletin Yapısı*”, *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, s. 1-19.

Farooqhi, S. (2004). *Approaching Ottoman History*, (2.Baskı), Cambridge University Press, Cambridge.

Fidan, A. (2019). “*Dahiliye Nezareti’nden Günümüze İller İdaresi Genel Müdürlüğü*”, 1864 Vilayet Nizamnamesi, TİAV Yayınları, Ankara, 2. Basım, ss. 249-265.

Findley, C.V. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu’nda Bürokratik Reform*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

İçişleri Bakanlığı (1973). *İçişleri Bakanlığı, Kuruluşu, Tarihi Gelişimi*, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayınları.

İçişleri Bakanlığı (2018). *Faaliyet Raporu*.

Kaştan, Y. (2016). “Osmanlı Devleti’nde ‘1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkatı’ İle Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması”, *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, s. 80-98.

Ortaylı, (1994). “*Tanzimat Devri ve Sonrası İdari Teşkilat*”, Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi, İstanbul, Cilt 1, ss. 296-299.

Özdemir, H., (2013). *Osmanlı Devleti’nde Bürokrasi*, (1.Baskı), ÖKM Yayınları, Konya.

Sertoğlu, M. (1972). “*Salih Hulusi Paşa*”, Mufasssal Osmanlı Tarihi, C.VI, Güven Yayınevi, İstanbul.

Tekin, A. S. (2016). “XIX. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu’nda Dâhiliye Alanındaki Reformlar”, *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, s. 91- 98.

Tönük, V. (1945). *Türkiye’de İdare Teşkilatı*, Ankara, Kanaat Basım ve Ciltevi, ss.117-128.

Tuncer, S. (2016). “*II. Meşrutiyet Döneminde Bir İdari Reform: 1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkat*”, II. Türk Hukuku Tarihi Kongresi Bildirileri, Cilt:1, ss. 573-599.

Yaman, T. M. (1940). *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi*, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul.

<https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/tarihce>, e.t. 21.11.2023

İçişleri (2023), www.icisleri.gov.tr (15.11.2023)



Araştırma Makalesi / Research Article

CUMHURİYET'İN İLK YÜZYILINDA SİVİL TOPLUM

Ahmet TÜRKÖZ ¹Nur UYANUSTA ²Mehmet Ali CİVELEK ³Büşra ERGİN ⁴

Öz

Bu çalışmanın amacı; sivil toplum kavramının ve sivil toplum kuruluşlarının tarihsel gelişimlerinin incelenerek Cumhuriyetimizin 100'üncü yılı vesilesiyle Türkiye'de Sivil Toplumun gelişmesinde Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün rolünün ve öneminin değerlendirilmesidir. Bu çalışma hazırlanırken literatür taraması ve nitel analiz yöntemi kullanılmış olup Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nden elde edilen veriler incelenerek bulgular desteklenmiştir. Elde edilen bulgular neticesinde, Türkiye'de sivil toplumun gelişiminde eksik ve aksak yönlerin Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından, sivil toplum ile siyasal toplum arasında bağ kurarak, akort edildiği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sivil Toplum, STK, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü (STİGM)

¹ İçişleri Bakanlığı, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, Genel Müdür Yardımcısı, ahmet.turkoz@icisleri.gov.tr, ORCID:0000-0003-3196-3873

² İçişleri Bakanlığı, Dernekler Denetçi Yardımcısı, nur.uyanusta@icisleri.gov.tr, ORCID:0009-0006-1016-553X

³ İçişleri Bakanlığı, Dernekler Denetçi Yardımcısı, m.ali.civelek@icisleri.gov.tr, ORCID:0009-0005-2451-7690

⁴ İçişleri Bakanlığı, İçişleri Uzman Yardımcısı, busra.ergin@icisleri.gov.tr, ORCID: 0009-0006-4289-1325

CIVIL SOCIETY IN THE FIRST CENTURY OF TÜRKİYE

ABSTRACT

The aim of this study is to evaluate the role and importance of the Directorate General for Relations with Civil Society in the development of civil society in Türkiye on the occasion of the 100th anniversary of our Republic by examining the concept of civil society and the historical development of civil society organizations. While preparing this study, literature review and qualitative analysis method were used and the findings were supported by examining the data obtained from the Directorate General for Relations with Civil Society. As a result of the findings, it has been concluded that the Directorate General for Relations with Civil Society has tuned the deficiencies and shortcomings in the development of civil society in Türkiye by establishing a link between civil society and political society.

Keywords: *Civil Society, CSO, Directorate General of Relations with Civil Society (DGRCS)*

GİRİŞ

Günümüzde sivil toplum, Aristoteles'in tanımladığı eşit ve özgür olan yurttaşların, siyasal ve etik bir yapı içerisinde bir araya geldiği topluluğun çok ötesinde, yasalarla yaşayan, devletten ayrı, ticari kâr amacı gütmeyen bir organizasyon olarak konumlanmaktadır.

Her biri birer birlikte yaşama modeli olan sivil toplum kuruluşları ise sivil toplumun örgütlü ve kurumsal bir şekilde vücut bulmuş halidir. Sivil toplum kuruluşlarının toplumdaki yeri ve önemi devletin toplumdaki rolü ve sivil topluma verilen önem doğrultusunda döngüsel özellik göstermektedir. Dolayısıyla sivil toplumun üçüncü sektör olarak etkisini artırması kademeli ve uzun bir süreci kapsamaktadır.

Günümüzde ise STK'ların etkisinin ve büyüklüğünün artmasının temel nedeni; globalleşme ve özgürlükçü politikalardır. Globalleşme ile birlikte medeni toplumun inşası sürecinde uygulanacak politikalara toplumsal hareketlerin yön vermesi sivil toplumun ön planda olmasını sağlamıştır.

Türkiye'de 2000 sonrası siyasal istikrarın sağlanması, yasal düzenlemeler, ekonomide yaşanan gelişmeler ve Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinin başlamasıyla yapılan uyum çalışmaları, STK'ların kapasitelerinde ve örgütlenme yeteneklerinde artış sağlamıştır.

Bu gelişmeler neticesinde Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü de sivil topluma yönelik geliştirdiği politika ve hizmetler ile çağdaş bir sivil toplum anlayışının gelişimine katkı sağlayacak şekilde sektörde faaliyet göstermektedir. Türkiye Yüzyılı mottosu ile ortaya koyulan vizyonun yansıması olarak yerel, ulusal ve uluslararası alanda güçlü bir sivil toplum yapısı oluşturmak üzere bir gelecek vizyonu da ortaya koyulmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarının kavramsal çerçevesi sunulmaya çalışılmış, ikinci bölümünde sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarının tarihsel gelişimi incelenmiştir. Çalışmanın son bölümü olan üçüncü bölümünde Türkiye'de sivil toplum ile siyasal toplum arasında bağ kuran Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğünün tarihçesinden bahsedilmiş olup sivil topluma olan katkısı değerlendirilerek Türkiye Yüzyılı vizyonu ele alınmıştır. Sonuç

bölümünde ise bulguların genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Yöntem olarak literatür taramasına dayalı bir inceleme/değerlendirme yapılmıştır.

1. SİVİL TOPLUM KAVRAMI VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

1.1. Literatürde Sivil Toplum

Sivil toplum, bireylerin iradeleriyle oluşturduğu sosyal yaşamı ifade etmektedir. Kavramın etimolojik kökenini incelediğimizde; “Sivil” sözcüğü, Latince “civilis” kökünden türetilmiş olduğunu “yurttaş veya kenttaş” anlamına geldiğini, “Sivil toplum” kavramının ise Fransızcadaki “société civile” kavramının karşılığı olarak Türkçeye yerleştiğini görmekteyiz (Talas,2011:389). Batı orijinli olan sivil toplum kavramı; medenileşmenin getirdiği sorumlulukları ifade ederken toplumu oluşturan unsurları açıklamaktadır. Bu açıdan bakıldığında iki seçenek gündeme gelmektedir. Bunlardan birisi, devlet ile bütünleşmiş doğal hali; ikincisi ise düalist yapıda olmasıdır (Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 2004: 147).

Sivil toplum kavramının temeli Aristoteles tarafından atıldığı kabul edilmektedir. Aristoteles sivil toplumu devletin vatandaşları olan şehirlielerin oluşturduğu düzen şeklinde ifade etmektedir. Aristoteles’e göre devlet ile sivil toplum bütünleşmiş olup ilkel olmayan, medeni anlamında kullanılmaktadır (Keane, 1994:47-48, Kuçuradi, 1998:28, Therborn, 1999:167).

Aristoteles’den sonra Hobbes ise egemen gücü, bireyin kabulüne dayandırmaktadır. Devletin toplumdaki rolünü ve etkisini kavrayarak sivil toplumu açıklamaya çalışmıştır. Hobbes’a göre egemen güç “societas naturalis” tir. Dolayısıyla bu güç, doğal devletin aksine hür ve eşit vatandaşlar tarafından oluşturulur (Tosun, 2001: 33). Bu modelde, vatandaşlar tarafından konsensus sonucu oluşturulmuş olan sivil toplum, bir toplum değil devlet meydana getirmektedir (Gözübüyük- Tamer, 2010: 93).

Sivil toplum kavramını başka bir açıdan değerlendiren anlayış ise 1690 yılında John Locke tarafından yazılan Yönetim Üzerine İki İnceleme (Two Treaties of Government) adlı eserde yer almıştır. Devlet ile sivil toplum ayrımının yapıldığı bu evrede; toplumların kendilerini devlete karşı savunmalarının meşrulaştığını açık bir şekilde görebiliriz (Keane, 1993: 51). Locke’a göre burjuva toplumunun egemen güce karşı mücadele ederek hâkim güç konumuna gelmesi ile birlikte

sivil toplum da gerçekleşecektir. Hobbes'tan farklı olarak Locke, siyasal toplumun değişime uğradığını ve devletin etki alanının daraltılması gerektiğini belirterek devlet ile sivil toplum ayrımını belirginleştirmiştir (Tosun, 2001: 32).

Devlet ve sivil toplum kavramlarının aynı olmadığını düşünen bir diğer önemli isim Adam Ferguson ise aslında sivil toplum ile devletin ayrılmasını arzulamamaktadır. Ferguson, sivil toplum kavramını dar anlamda yönetim sistemi yani "devlet", geniş anlamda ise ilkel yaşamın zor olduğu toplumun zıttı yani "medenileşme" olarak kullanmıştır. Sadece ilkelliğin değil despot olan her türlü yönetimin karşıtı olarak sivil toplumu kavramsallaştırmıştır. Ferguson, anayasal bir zeminde oluşturulmuş sivil toplum düzeni ile müreffeh bir şehir tasavvur etmiştir (Gönenç,2001: 17.).

Sivil toplum kavramını farklı açıdan ele alan başka bir anlayış ise sivil toplumu devletten bağımsız her türlü organizasyon olarak tanımlar. Bu anlayışın en önemli savunucusu olan Hegel'e göre sivil toplum, kendisini oluşturan bireylerin varlığını sağlayacak bağımsız bir yapı olduğunu ve sivil toplumun yetersiz kaldığı noktada eksikliği gidermek üzere sivil toplumdan üstün olarak devletin ortaya çıktığını belirtir. Burada konsensus eseri olmayan sivil toplum alanı oluşturulurken bireyler, ahlaki yaşam alanı biçiminde doğal olarak bir araya gelmektedir (Bayhan, 2005: 151).

Marxist düşünürlere göre ise feodal düzenin ortadan kalkması sonucu mülkiyetin siyasal bağlardan kurtulmasıyla siyasal alan (devlet) daralmıştır. Sivil toplum ise bu alanın karşıtını yani siyasal olmayan alanı oluşturmaktadır (Savran,2013: 35). Dolayısıyla Hegel'den farklı olarak Marxistler, sivil toplumu öne çıkararak hâkim güç olan burjuva toplumu ile özdeşleştirmiştir. Burjuva sivil toplum, üretim araçlarına sahip olduğundan devletin politikalarına yön veren etkin güçtür. Bu anlamıyla sivil toplum ve devlet yapısı birbirlerini tamamlayan bir haldedir (Çaha, 1996: 199). Söz konusu güçlü yapı kapitalist düzende işçi sınıfı ile çatışma halindedir.

Burjuva sivil toplumu ve devleti, kurumları ile siyasal toplumu inşa ederek devletin yok olmasını önler. Oysa işçi sınıfı, burjuva sivil toplumla mücadeleye içerisindedir. Sebebi ise devleti ortadan kaldırarak komünizmi yayma çabasıdır. Böylece Marxist kuramda arızı bir yapılanma olan devlet yok edilerek sınıfsız modern toplum tasviri yapılmıştır (Erdoğan, 1998: 221).

Hegel'in "aile, sivil toplum ve devlet" olguları üçlüsünden oluşan yaşam alanı tasviri, Marxist düşünürler tarafından "aile" anlamını korurken "sivil toplum" "burjuva sivil toplum" olarak anlamlandırılmış ve sonrasında siyasal topluma yani devlete geçilmiştir. (Keane, 1993:74)

Sivil toplum devlet ayrımını yapan bir diğer düşünür Gramsci'ye göre; sivil toplum, devletin içerisinde kümelenmiştir. Marxist bir düşünür olmasına rağmen sivil toplum anlayışının kökleri Hegel'e dayanmaktadır. (Bobbio,1982: 22). Buna göre Gramsci konuya bütünüyle Marxist yaklaşmış olsa da farklı bir bakış açısıyla sivil toplum anlayışı geliştirmiştir. Gramsci'ye göre devlet sadece siyasal toplumdaki ibaret olmayıp sivil toplumu da içinde barındırmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde sivil toplum devletin ahlaki yönünü ifade eder. Böylece Marx'tan farklı olarak sivil toplumu ekonomik faaliyetler ile sınırlamazken sivil toplumu öne çıkaran yaklaşımıyla Hegel'den ayrılmaktadır (Keane, 1993: 103).

Hegel'in devlete kutsiyet atfeden sivil toplum anlayışına tepki mahiyetinde ortaya çıkan anlayışa göre devlet müdahalesi sivil toplumu baskılayarak süreç içerisinde pasifize edecektir. Bu anlayışın en önemli savunucusu Tocqueville'e göre sivil toplum kuruluşları devlet ile vatandaşları arasında bağ kurarak, vatandaşların bağımsız ve eşit bir şekilde yaşaması için mücadele eder. Ancak müdahaleci devlet anlayışı her türlü örgütlenme özgürlüğünü kısıtlayarak sivil toplum bilincini yozlaştırır. Bu nedenle anti demokratik anlayış ile hareket eden devletin sivil topluma müdahaleci anlayışından kurtulması gerektiğini ifade etmiştir. Ayrıca dernekler ve örgütler aracılığı ile devlet üzerinde baskı kurularak sınırlamanın ters yönde olması gerektiğini savunmuştur. Tocqueville'e göre hemen her konuda örgütlenmek mümkün olduğundan ülke ekonomisinin gelişmesinde dahi sivil toplumun katkısı büyüktür. (Tocqueville, 1994)

Literatürü incelediğimizde; sivil toplumun devletle bütünleşik ancak çatışma/uyum halinde olduğu veya birbirinden ayrı ancak birlikte hareket eden kurumsal yapılar olduğu yönünde görüş ayrılığı dikkat çekmektedir. Sivil toplum kavramı değerlendirilirken söz konusu farklı bakış açılarının ortaya çıkma sebebinin siyasal ve ideolojik fikirlerin etkisinde kalınarak sivil toplum kavramını tanımlama çabası olduğunu söylemek mümkündür (Karadağ, 2003: 48).

Günümüzde ise sivil toplum, Aristoteles'in tanımladığı eşit ve özgür olan yurttaşların, siyasal ve etik bir yapı içerisinde bir araya geldiği topluluğun

çok ötesinde, yasalarla yaşayan, devletten ayrı, ticari kâr amacı gütmeyen bir organizasyon olarak konumlanmaktadır. Bu durumda; sivil toplumu, üçüncü bir sektör olarak tanımlamak mümkündür. Böylece sivil toplum artık çağımızın olmazsa olmazı olarak değerlendirilen demokratikleşme, toplumsal gelişme ve ekonomik kalkınma hedeflerinin hayat bulacağı ortamı yaratacak sihirli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle insanların bir araya gelerek oluşturduğu hükümet dışı örgütlerden, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara, derneklerden sendikalara, vakıflardan düşünce kuruluşlarına, gönüllü örgütlerinden inisiyatif ve platformlara kadar çok geniş bir yelpazede faaliyet gösteren kurumsal olan veya olmayan yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır (Keyman, 2005: 130).

1.2. Tarihi Gelişim Sürecinde Sivil Toplum

Sivil toplumun tarihsel serüveni incelendiğinde çeşitli aşamalardan geçerek bugünkü haline kavuştuğunu söyleyebiliriz. 18'inci yüzyılın ortalarına kadar sivil toplum ve devlet kavramları özdeşleşmiş haldedir. Aristoteles'in "politike koinonia" kavramı ile oluşturulan sivil toplum süreci; yurttaşların kanunlarla sistemleşmiş siyasal toplumunun ahlaki bir tezahürüdür (Keane, 1993: 47-48). Çünkü o dönemlerde bir sivil toplumun üyesi olmak, siyasal toplumun bir üyesi olmak dolayısıyla da kanunlara uygun ve diğer yurttaşların özgürlüğüne müdahalede bulunmadan davranma yükümlülüğü altında olmaktadır. Yurttaşların hür ve eşit yaşaması için gerekli değerleri savunan Aristo, devletin hâkim konumda olduğunu ve kusursuz bir yapıda olması için amaçları doğrultusunda aile dahil olmak üzere her türlü organizasyonu etkisi altında tutabileceğini savunmaktadır. Bu anlayışa göre bireyin mahrem hayatı yoktur. Devlet paternalist anlayış ile ilahlaştırılmıştır. Dolayısıyla, siyasal toplum(devlet) ve sivil toplum özdeşleşmiş olup sivil toplumu ayrı bir alan olarak tanımlamaktan uzaktır (Keane, 1993: 31).

"Polis" şehir devletlerine kadar geriye götürebileceğimiz ve feodal dönemde yeni bir içerik kazanan tanrısal toplum tasarımı, 17'nci yüzyıl boyunca üretim faktörlerinin ticarileşmesi, ticaret hacmindeki genişleme, keşifler, Amerikan ve İngiliz devrimleri siyasal toplumun sorgulanmasına yol açmıştır. Batı siyasal literatüründe yer alan Tanrı, kral, devlet, birey, kadın, erkek gibi kavramlar 17'nci yüzyılın sonlarına gelindiğinde yeniden anlamlandırılmaya çalışılmıştır (Çaha, 1996: 188).

Bu şartlar altında dünyevi bir siyasal ve toplumsal düşünce ile yeni bir yapılanma oluşmuştur. Feodal dönemde lord ile vassal arasındaki ilişki burjuvazinin gelişmesinin önünde bir engel olmuştur. Devletin toplum üzerindeki hegemonyasını kaybettiği bu dönemde sistemsel arızalar siyasal dönüşümün yaşanmasını zorunlu kılmıştır. Bu dönemde sistemdeki arızaların giderilmesi ve bireyin örgütlenerek siyasal toplumdaki gücünün artırılmasına yönelik birtakım hareketlilikler yaşanmıştır. 18'inci yüzyıl Avrupa'sının despot yönetimine karşı oluşan özgürlükçü düşüncenin çıkış noktası olan "toplumsal sözleşme" kuramlarına kadar sivil toplum kavramı üzerine sistemli çalışma bulunmamaktadır. Aydınlanma filozofları olan Hobbes, Rousseau ve Locke gibi düşünürler aracılığı ile kavram hayat bulmuştur (Yıldırım,2003: 229).

Söz konusu teoriler ile beraber devlet ve sivil toplum özdeşliği sorgulanırken çağdaş anlamda ciddi bir dönüşüm yaşanmıştır. Söz konusu teoriler ile düşünürler şehir tasavvuru içerisinde medeni ve sivil bir toplum görüşü ileri sürmüşlerdir. Feodal yapının etkisini kaybetmesi, sanayi toplumunun önem kazanması ile birlikte siyasal toplumda yaşanan dönüşüm sivil topluma sirayet ederek medeni toplumun oluşmasında rol oynamıştır (Çaha, 2000: 77).

Sivil toplumun geleneksel toplumdan modern topluma geçişte itici güç olması ve yoğun bir şekilde kullanılması öne çıkmasını sağlamıştır. Ancak dönemsel olarak siyasal toplumdaki gelişmeler ile birlikte sivil toplum da önemini kaybetmiştir. Avrupa'da yaşanan iki gelişmenin sivil toplum kavramının gündemden düşmesinde etkili olduğunu söylemek mümkündür; birinci gelişme, Batı Avrupa'da 20'nci yüzyılın başlarından itibaren temsili demokrasi kavramının gündemde olmasıdır. Temsili rejimin uygulanması yönündeki çalışmaların yoğunlaşması ile sivil topluma gereken önem verilmemiştir. İkinci gelişme ise, Bolşevik devrimiyle önem kazanan Sovyet sistemi Doğu Avrupa'da otoriteryanizmin yayılmasını sağlamıştır. Otoriteryanizmi benimseyen devletler, Sovyet Bloğu içinde yer alarak Sovyet sisteminin etkisiyle sivil toplum kavramını önemsememiştir. Böylece 20'nci yüzyılda sivil toplum siyasal toplum tarafından dışlanmıştır (Çaha, 2003: 79-88).

20'nci yüzyıl sonrasında ise sivil toplumun yeniden gündeme gelmesinde Doğu Bloğu'nun çöküşünden sonra başlayan sistem arayışının güçlü etkisi olduğu açıktır. Öyle ki otoriteryanizmi terk eden ülkelerin ilk görevi sivil toplumu yeniden

düzenlemek olmuştur. Bunun yanında, modernleşmenin ilk aşamalarında temsili rejim sivil toplumun gelişmesine ket vururken bugün birbirlerini tamamlayan iki unsur olarak gündemdedir. Bugün sivil toplum tartışmalarında sivil toplumun karanlık yüzü ve aksak yönleri sorgulanırken demokrasinin öneminden bahsedilmektedir. Hakeza sivil toplum da demokrasiye geçmenin en önemli aracı olarak düşünülmekte ve otoriteryanizmden temsili rejimlere geçme bağlamında etkin kuvvet olarak kabul edilmektedir. (Gözübüyük Tamer, 2010: 90-91).

1980 yılı sonrası öncelikle ekonomi alanındaki değişiklikler için kullanılan sonrasında diğer alanlara sirayet eden ve 1990'lı yıllarda Sovyet sisteminin yıkılmasıyla tek kutuplu hale gelen dünyada önem kazanan "globalleşmenin" de etkisiyle sivil toplumun varlık ve etkinlik alanı büyüyerek siyasal toplum üzerindeki etkisi yeniden artmıştır. Demokratikleşme ve nitelikli kalkınma hamleleri için sivil toplum kavramının önem kazandığı görülmektedir (Arslanel ve Hamdemir, 2007: 16).

Globalleşme ile birlikte hukuki bağlamda sivil toplum son derece önemli üç boyut içermektedir. Bunlar;

- Kanunilik; sivil toplumun insan haklarını gözeterek meşru zeminde faaliyet göstermesi,
- Çoğulculuk; sivil toplumun devletten bağımsız şekilde, kendisini meydana getiren kuruluşları kapsaması,
- Kamusal Alan; sivil toplumun unsurlarının etkin, katılımcı ve şeffaf bir şekilde topluma yayılması olarak sıralanabilir.

Global sivil toplum kavramını tanımlamak gerekirse; dünyaya yönelik fikirler içermek kaydıyla ulusal veya uluslararası düzeyde faaliyette bulunan gönüllü, kâr amacı olmadan, bireysel veya örgütlü vatandaş girişimlerinin fikir ve eylem alanına değinen terimdir (Tosun, 2005: 39-65).

Tosun (2005:39-65) ise modern sivil toplum kavramının özelliklerini; dinamizm, kapsayıcılık ve farkındalık şeklinde sıralamıştır. Birinci özelliği onun katı kuralcı bir yapıdan ziyade duruma göre pozisyon alabilen bir yapıda olduğu "dinamizm" dir. İkinci özellik ise, sivil toplumun siyasal toplum üzerinde etkin kuvvet olması ile birlikte mensuplarının hak ve refahını geniş bir çerçevede temsil

edilmesini ifade eden “kapsayıcılık” tır. Üçüncü özellik ise sivil toplum anlayışının tesadüfi oluşmadığı, düşünsel temelleri içeren bir alt yapısı olduğunu belirten “farkındalık” tır.

Keyman’a göre literatürde globalleşmenin sivil toplum üzerindeki etkilerini incelediğimizde önemli etkenlerle karşılaşmaktayız. Özellikle neo-liberal politikalar ile birlikte müdahaleci devlet anlayışının zayıfladığı, katı hiyerarşik yapıdan kurtulma çabası ve global değişime adapte olamaması nedenleriyle devletin etkinliğinin azaldığı, sivil toplumun ise önem kazanarak yeniden hayat bulduğu etkidir. Diğer etki ise 1980 sonrası süreçte ekonomi alanında başlayan devamında diğer alanlara sirayet eden ulusal veya yerel düzeyde temel toplumsal sorunlar incelendiğinde aslında söz konusu sorunların küresel sorunlar olduğu dolayısıyla ortaya çıkan bu sorunların çözümünün de global bir bakış açısı gerektirdiğidir. Bu sorunlara siyasal toplum çözüm üretmekte yetersiz kalırken ayrıksı bir yapı olarak sivil toplum gündeme gelmektedir. Sivil toplumun söz konusu sorunlara çözüm bulma çabası, kavramın globalleşme sürecini de gündeme getirmiştir (Keyman ve Scholte, 2005: 15-16).

Acar’a göre ise sivil toplum globalleşme ile eksik ve aksak yönlerini geliştirmiştir. Bireyler otoriteye karşı söz hakkına sahip olmuştur. Globalleşmenin, ulus devletin tek kimlik ile yönetme olarak ifade edilen geleneksel karizmatik yapısını zayıflatarak sivil toplumun daha da öne çıkması, temsili rejimin güçlenmesi ile birlikte insan hakları konusunda aşırı hassasiyet oluşması, basın ve örgütlenme özgürlüğünün önündeki engellerin kalkması, dijitalleşme ile birlikte aynı amaç için harekete geçmek isteyen insanların daha kolay bir araya gelmesi gibi imkânlar sağlamıştır. Bugün çeşitli konularda bir araya gelen yerel veya uluslararası sivil toplum kuruluşları dijital iletişim araçları sayesinde daha etkin sosyal fayda üretmek kısa sürede geniş kitlelere ulaşabilmektedirler. Böylece sivil toplum ve siyasal toplum arasındaki etkileşimin artması dolayısıyla politika uygulamalarında karar alıcıların sivil toplum kuruluşları ile istişare ederek daha duyarlı hareket ettikleri gözlemlenmektedir (Acar, 2003: 79-80).

Globalleşme ile ilgili başka bir görüş ise yurttaşlık kavramının globalleşme ile olan etkileşimini açıklamaya çalışmıştır. Bu anlayış belirli sınırlar içerisinde hakimiyet kurmuş olan devletin yurttaşları ile olan ilişkisini incelemektedir. Yurttaş, siyasal toplum, sivil toplum ve kamusal alan üçgeninin her noktasında yer alan

önemli bir aktördür. Globalleşme süreci sadece üretim faktörlerinin uluslararası hareketliliği değil kültürlerin de uluslararası hareketliliğini ifade etmektedir. Bu nedenle globalleşmenin bireyin devlet ile olan ilişkileri ve politika üzerindeki en önemli etkisi yurtsuzlaşan yurttaşlık ve politikadır (Tosun, 2005: 39-65).

Global sivil toplumun rolü konusunda olumsuz görüşler de mevcuttur. Bu görüşlerden ilki uluslararası STK'ların kurumsal kapasitelerinin ve faaliyetlerinin yetersizliği sorunu çözümlenmeden uluslararası örgütlenmelerin yeni dünya düzenine yardımcı olabileceklerinin düşünülmesidir. Global sivil toplumu şartsız kabul etmek içerdiği olumsuzlukların göz ardı edilmesine neden olabilir. Global kapitalizmin kontrolsüz hareket etmesi, ulusal STK'ların zayıflamasına neden olmaktadır. Uluslararası STK'lar küreselleşmenin mağdurlarını öne çıkardıklarını beyan etseler de gerçekte, mağdurlardan ziyade donörlerine (bağışçı) karşı daha fazla hassasiyet göstermektedirler. İkinci olumsuz görüş ise, global sivil toplumla ilgili birçok görüşün devleti sınırlandıracak aracı kurumlara dikkat çekmesine rağmen STK faaliyetlerinin hak temelli olmasının devletçi anlayışı yeniden ürettiğidir (Tosun, 2005: 39-65).

Buradan hareketle olumsuz görüşlerin hem fikir olduğu nokta global dünyada yurttaş haklarının nasıl güvence altına alınacağını belirsizliğidir. Kötümser açıdan incelendiğinde, ulus devletin tek kimlik ile yönetme çabası terk edilip bir ideal olarak dünya yurttaşlığı oluşturulması zor bir süreçtir. Global kamusal alanda ilkeler üzerinde konsensus sağlanması bu zorlayıcı sürecin parçasıdır. Ulus devletin oluşturduğu kamusal alanda ortaya çıkan şiddetli çatışmalar, global düzeyde etkisini arttırarak devam edecektir (Tosun, 2005: 39-65).

1.3. Sivil Toplum Kuruluşlarının Toplumdaki Rolü

Sivil toplum kuruluşları, temsili rejimin önemli bir aktörü olarak sivil toplumun örgütlü ve kurumsal bir şekilde vücut bulmuş halidir. Sivil toplum kuruluşları amaçları doğrultusunda yapmış oldukları faaliyetlerle toplumda farkındalık oluşturmakta, gönüllülük esasıyla faaliyette bulunarak medeni toplumun inşasında bilinç oluşturarak siyasal toplum üzerinde bir baskı unsuru olmaktadır. Mensuplarına kamusal alan yaratarak, temsili rejimin gelişiminde farklı bakış açıları geliştirmektedir. Her biri birer birlikte yaşama modeli olan kuruluşlar, demokrasi kültürünü işlevsel hale getirmek için önemli bir aktördür.

Dolayısıyla medeni toplumun oluşmasında önemli bir rol almaktadır (Özer, 2008).

Sivil toplum kuruluşları, Türkçe’de tam karşılığı olmamakla birlikte İngilizcede ‘Non-Governmental Organization’ olarak ifade edilmektedir. Kavram, “Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluş” olarak Türkçe’ye çevrilmiştir. Sivil Toplum Kuruluşu kavramının Türk Dil Kurumu’nun sözlüğünde ‘Toplumdaki çeşitli sorunları bağımsız olarak ele alıp kamuoyunu bilgilendirme ve aydınlatma görevi yapan, öneriler sunan her türlü birlik’ şeklinde tanımlanmaktadır (TDK, 2023). Ayrıca gündelik yaşamda “Gönüllü Kuruluşlar”, “Üçüncü Sektör Kuruluşları”, “Hükümet Dışı Kuruluşlar” “Sivil Beraberlik” olarak da farklı isimlerle yer almaktadır. Bu terimlerin hepsi de devletten müstakil biçimde ayrılmış, ticari kâr amacı gütmeyen, karşılıksız faaliyette bulunan kuruluşları ifade ettiği için bu metin içerisinde “sivil toplum kuruluşları” (STK) terimi tercih edilmiştir. Günümüzde STK’lar birey ve devlet arasında rabıtayı kuran, kendine özgü çıkarımlarla toplumdaki aksak yönleri çözüm arayan organizasyonlardır (Karakuş, 2006).

STK’ların sosyal, siyasi ve iktisadi fonksiyonları olmakla birlikte amaçları doğrultusunda nevelerine göre ayrıma gidilmektedir. Bu çerçevede Henriksen’den alıntıyla Şenocak (2009: 158) tarafından STK’lar üç kategoriye ayrılmıştır.

1. Aktivite merkezli STK’lar (spor, kültür, eğlence vb. alanlarda faaliyetler gösterirler),
2. Toplum merkezli STK’lar (siyasi partiler, sendikalar, çevre örgütleri vb.),
3. Refah merkezli STK’lar (sosyal, sağlık, eğitim vb. hizmeti sunarlar)

Lester Salamon’dan alıntıyla Şenocak (2009: 159) gönüllü kuruluş olarak ifade edilen STK’ların 6 benzer özelliğinden bahsetmektedir;

1) Enformel ve geçici olarak insanların bir araya gelmesi STK olarak değerlendirilemez. STK’lar yozlaşmaya neden olmadan etik değerler çerçevesinde kurumsallaşmış yapılardır.

2) STK’lar özel alanda faaliyet göstererek devletten bağımsız olmalıdır. Ancak, bu kuruluşlar amaçlarını gerçekleştirmek üzere devletten maddi destek alabilir.

3) Elde edilen gelirler üye, gönüllü veya yönetim/denetim vb. kurulları arasında dağıtılmaz. Amaçları doğrultusunda harcanır.

4) Bağımsız bir yönetimi vardır. STK'nın yetki vermediği hiç kimse yönetime dışarıdan müdahalede bulunamaz, amaçları doğrultusunda faaliyetlerini kendileri planlar ve uygularlar.

5) STK'larda "gönüllülük" esastır. Ancak, iş ve işlemlerin yönetim kurulu hariç olmak üzere işin uzmanı ücretli personeller tarafından da yürütülebileceği göz ardı edilmemelidir.

6) STK'lar gündelik yaşamda karşılaşılan eksik ve aksak yönlerin giderilmesi ve iyileştirilmesi amacıyla faaliyette bulunurlar.

Buna göre, STK'lar kazanç paylaşma dışında, gönüllülük esasıyla, ortak bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelen topluluklar olup kanunlara riayet edilse de özünde ahlaki ve güven esaslı faaliyet gösterirler. Toplumun eksik ve aksak yönleri üzerinde algı yaratmada önemli işlevleri olan bu kuruluşlar temsili rejimin benimsenmesini ve geliştirilmesini sağlamak, kamuoyu oluşturarak siyasal toplumda vatandaşın sesi olmak, bireylerin insan onuruna yaraşır bir biçimde yaşaması için ticari kâr amacı gütmeyen yardım hizmeti sunarak iyiliği kurumsallaştırmak gibi görevleri ifa etmektedir. Toplumda yurttaşlık kültürünün yerleşmesine destek olan STK'lar böylece birey ile devlet arasındaki bağlantıyı da güçlendirerek, temsili rejimin (demokrasinin) modernizasyonunu sağlarlar (Özer, 2008: 93).

STK'nın toplumdaki yeri ve önemi devletin toplumdaki rolü ve sivil topluma verilen önem doğrultusunda döngüsel özellik göstermektedir. Dolayısıyla sivil toplumun üçüncü sektör olarak etkisini arttırması kademeli ve uzun bir süreci kapsamaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının toplumdaki rolünün daha etkili yorumlanabilmesi için dönemselleştirmenin uygun bir yöntem olduğu yadsınamaz. Buradan hareketle sivil toplum kuruluşlarının dönem olarak ayrımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. (Tabbush,2005)

Tablo 1. Sivil Toplum Kuruluşlarının Dönemselleştirilmesi

Dönem	Yıllar
Küresel ölçekte faaliyet gösteren STK'ların oluşumu	1775–1918
STK-Devlet ilişkilerinin gelişimi sonucu sorumlulukların artması	1919–1934
STK'ların bağımsız mücadele etmesi	1935–1944
Küresel ölçekte onaylanma ve resmileşme	1945–1949
Soğuk savaş dönemi ve ideolojik güvensizlik gibi nedenlerden dolayı STK faaliyetleri zedelendi	1950-1971
Çevre ve İnsan Hakları hareketlerinin etkileriyle STK sayıları ve hacmi arttı	1972-1991
Globalleşmenin ve Uluslararası Konferansların etkisi ile güçlendi	1992 ve Sonrası

Sivil toplum anlayışının modern anlamda tarih sahnesinde yer alması şehirler üzerinden sağlanmıştır. Çeşitli nedenlerle şehirlere yoğun göç hareketlerinin başlamasıyla birlikte şehirlerde insan onuruna yaraşır yaşamı hâkim kılmak amacı ile yapılan yardımlar sivil toplum kuruluşlarına duyulan ihtiyacı arttırarak varlığını sürdürmelerinde önemli etken olmuştur. Endüstri Devrimi öncesine kadar müreffeh toplumun inşasında rol alan bu kuruluşlar (lonca ve dini cemiyetler gibi) sosyal ve ekonomik düzenin değişmeye başlamasıyla toplum içerisindeki konumu farklılaşmıştır (Özbek, 2002: 10). Endüstri Devrimi sonrası siyasal toplumun etki alanının daralması ile uygulanan modern liberal ekonomi politikaları da STK faaliyetlerinin çeşitlenmesini ve güçlenmesini sağlamıştır. Kısaca devletin rolünü kısıtlayan özgürlükçü düşünce, sivil toplum kuruluşlarının önem kazanmasını sağlamıştır. (Ateş ve Uysal, 2006: 72).

1929'da New York borsasının çöküşüyle, merkezi ABD ve Avrupa olmak üzere bütün dünyayı etkisi altına alan Büyük Buhran ekonomik krizi ile başlayıp Arap-İsrail Savaşı'yla birlikte Arap ülkelerinin İsrail destekçisi ülkelere uyguladığı petrol ambargosuyla meydana gelen Petrol krizine dek devlet eliyle uygulanan sosyal politikaların ön plana çıkması sivil toplum kuruluşlarının geri planda

kalmasına ve “refah devletleri”nin gelişmesine sebep olmuştur. Söz konusu petrol krizi ile birlikte, siyasal toplumun etki alanının daraltılması gündeme gelmiştir. Dolayısıyla 1980 sonrası dönemde sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda başlayan dönüşüm ile birlikte STK’ların toplumsal yaşamı düzenlemedeki rolü tekrardan gündeme gelmiştir (Şahin ve Öztürk, 2008: 8).

Günümüzde ise STK’ların etkisinin ve büyüklüğünün artmasının temel nedeni globalleşme ve özgürlükçü politikalar. Dünyada faaliyet gösteren uluslararası STK’ların çeyreğinin 1990 yılından sonra kurulmuş olması globalleşmenin STK’lar üzerindeki etkisinin somut örneğidir. Türkiye’de STK’ların dönüşümüne baktığımızda, müreffeh toplumun inşasında önemli bir aktör olduğu yadsınamaz. Bu mücadele geleneksel olarak dernek ve vakıf adı altında sürdürülürken globalleşme ile birlikte kooperatif, sendika, meslek, ticaret ve sanayi odaları olarak çok daha geniş kapsama yayılarak içerisine toplumsal hareketleri de alarak formel yapının ötesine geçmektedir (11. Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2019).

2.TÜRKİYE’DE SİVİL TOPLUMUN TARİHSEL GELİŞİMİ

2.1.Osmanlı’da Sivil Toplum

Türkiye Cumhuriyeti’nde sivil toplum unsurlarının gelişiminin anlaşılabilmesi için Osmanlı Devleti’nde sivil toplum yapısının son dönemde atılan modernleşme adımlarıyla birlikte yaşadığı değişim ve dönüşümlerden bahsedilmesi kaçınılmazdır. Nitekim 1923 yılında Cumhuriyet’in ilanı ile yeni bir rejim benimsenip Cumhuriyet’in ilk yıllarında toplumsal yapının devlet tarafından dönüştürülmesi amaçlansa da sivil toplumun gelişmesi sıfırdan başlamamış, Osmanlı Devleti döneminde yaşanan gelişmelere eklenilerek birikimli bir ilerleme sağlanmıştır.

Osmanlı Devleti’nde Avrupa tipi bir sivil toplum yapısının olmamasının sosyal, ekonomik ve yönetsel sebepleri olduğu görülür. Avrupa’nın zayıf merkezîyetçi yönetim yapısının aksine Osmanlı Devleti güçlü bürokratik bir devlet olarak uzun yıllar varlığını sürdürmüştür. Toplumsal yapısına bakıldığında ise Osmanlı Devleti’nde Avrupa tarzı sınıflı toplum yapısının olmaması, sivil toplumu besleyen hem sınıflar arası hem de sınıflar ve devlet arasındaki çatışmaların yarattığı kaynaktan ve ayrıca toplumla devlet arasındaki aracı kurumlardan

Osmanlı'yı yoksun bırakmıştır. Bununla birlikte Avrupa'daki gibi bir serbest pazarın bulunmayışı, ekonomik faaliyetlerin devlet eliyle yürütülmesi ve toprağın kullanım hakkının devlet kontrolünde olması merkezi yapıyı güçlendirmiştir. Merkeziyetçi yapıyı güçlendiren bu nedenlerle devlet her şeyin üzerinde olmuş, modern anlamda birey kavramı ön plana çıkamamış ve Osmanlı toplumunu Avrupa'dakine benzer bir sivil toplum tecrübesinden uzak tutmuştur (Çaha, 1994).

Tüm bunlara rağmen Osmanlı'da Batılı tarzda olmasa da varlıkları itibarıyla birer sivil toplum kaynağı olabilecek unsurların bulunduğunu söylemek mümkündür. Çaha (1994), Osmanlı Devleti'nde sivil toplumun gelişiminin üç dönemde incelenebileceğini söyler. İlk dönem; devletin perspektifinde 'sosyal farklılaşma', 'hoşgörü' ve özgürlük kavramlarının etkin olmasıyla sivil toplumun da etkin olduğu yükseliş dönemidir. 16. ve 19. yüzyıllar arasını kapsayan ikinci dönemde ise tekrar devletin menfaatlerinin toplumun menfaatleri üzerine çıkmasıyla toplumun üzerindeki özgürlükçü havanın kalktığı görülmektedir. Dönemin sivil toplum kuruluşları sayılabilecek olan medreseler, loncalar, vakıflar ve tarikatların kısmen özerk olan yapılarını devletin kontrolüne girerek kaybetmişlerdir. Üçüncü dönem ise 19. yüzyıldan itibaren modernleşme çabalarının görüldüğü Osmanlı'nın son dönemidir. Bir taraftan sivil toplum kuruluşlarının ortaya çıkmasına imkân sağlayan hukuki alt yapı (Cemiyetler Kanunu) oluşturulurken, bir yandan da devlet içerisinde merkeziyetçi-bürokratik algının ağır basmasıyla STK'ların faaliyetlerinin yasaklandığı ve sivil toplumun ancak devlet çatısı altında varlığını sürdürebildiği dönemdir (Akçeşme, 2013: 212).

Osmanlı'da 19. Yüzyılda yoğunlaşan modernleşme politikaları, Tanzimat Fermanı'ndan sonra ekonomik düzenin değişmesiyle burjuvazi emareleri görülmeye başlaması ve Avrupa'ya yetiştirilmek üzere gönderilen öğrenciler sivil aydın kesimin oluşmasına katkı sağlamış ve sivil toplum örgütlenmelerini de beraberinde getirmiştir. Bireyin ön plana çıktığı hamleler yapılmaya başlanmış ve temek hak ve özgürlükler hukuki alanda 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile birlikte anayasal bir zemine oturtulmuştur. Örgütlenme özgürlüğüne ilişkin hükümler yer almasa da birey temel hak ve özgürlüklerine yer vermesi açısından Osmanlı'daki sivilleşme adımları için büyük önem arz etmektedir (Çimen, Güven 2007 akt. Akçeşme 2013: 209).

1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilanı ile Kanun-i Esasî'de önemli değişikliklere gidilerek toplantı yapma özgürlüğü, basın hürriyeti, grev hakkı, cemiyetlere (derneklere) ilişkin yasaların çıkarılmasıyla sivil toplumun gelişmesine katkı sağlayacak hamlelerle; Osmanlı-Türk tarihinde sivil bir hareketin baskıları sonucunda merkezi yönetimin yetkilerinin kısıtlanmasını kabul ettiği, toplumsal tabandan başlamış, sivil bir hareket ve örgütlenmeye dayanan önemli bir aşamaya geçilmiştir. Osmanlı Devleti'nde Avrupa tarzında sivil toplum hareketinin ilk örneklerini bu devirde görmek mümkündür. (Çimen, Güven 2007 akt. Akçeşme 2013: 211).

Sivilleşme adımları doğrultusunda dernekleşmenin de artmasıyla hükümet 1901 tarihli Fransız Kanununu örnek alarak 16 Ağustos 1909 tarihli Cemiyetler Kanununu çıkarmış ve Osmanlı'da dernek türünden tüzel kişilerin varlığı yasal bir zemine kavuşmuştur. Ancak Osmanlı Devleti'nin yönetimdeki merkeziyetçi bakış açısı I. ve II. Meşrutiyet Döneminde de sivil toplumun bir birimi olan cemiyetlere daima kuşku ile yaklaşılmasına neden olmuştur. Örgütlü sivil toplum hayatında yaşanan hareketlilik I. Meşrutiyet döneminde, gayrimüslimlerin yasal şekilde kurmuş olduğu cemiyetlerle sınırlı kalırken, Müslüman nüfusun örgütlenmesinin önü hukuki olarak ancak II. Meşrutiyetten sonra açılmıştır. 1876-1908 yılları arasında toplumun Müslüman kesimi tarafından kurulan sosyal-siyasal cemiyetler illegal şekilde faaliyet gösterirken, ancak 1908 Anayasası'nın ilanından sonra meşru bir zemine kavuşmuşlardır. Ancak, tanınan özgürlükler ve yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde kurulan sivil toplum örgütleri, Osmanlı Devleti'nde hiçbir zaman Batılı tarzda bir sivil toplum benzeri örgütlenme atmosferi yaratamamıştır (Akçeşme, 2013: 212).

2.2. Cumhuriyet Döneminde Sivil Toplum

2.2.1. Tek Parti Döneminde Sivil Toplum

1923 yılında Cumhuriyet'in ilanı yönetsel yapının yanında toplumsal yapının da değiştirilmesini zorunlu kılmıştır. Cumhuriyet elitlerinin benimsediği politikalar, Batı'ya dönük olsa da mevcut konjonktürde sivil toplumu besleyecek daha özgürlükçü bir atmosfer yaratma imkânı bulunamamıştır. Yeni bir rejimin benimsenmesiyle birlikte Osmanlı'nın devlet-toplum anlayışı yerini daha Batılı bir yaklaşımla toplumsal yapının devlet tarafından dönüştürülmesi, kültürü ve

gayeleri ortak olan kişilerin bir arada olduğu homojen bir yapı sağlanması fikrine bırakmıştır (Çaha, 2007: 193).

II. Meşrutiyetin ilanı ile ilk kez tanınan örgütlenme hakkı, 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu ile düzenleme altına alınmış ve Cumhuriyet Dönemi'nde yapılan kısmi değişiklikler ile 1938 yılında çıkacak olan yeni Cemiyetler Kanununa kadar bu alandaki temel metin olmuştur. Bu yasa Cumhuriyet'in ilk 15 yılı boyunca sivil hayatı düzenleyen ana hukuki metin olarak kabul edilmiştir. (Tüsev, 2011).

Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), toplumsal düzenin yeniden oluşturulması adına sivil toplum üzerinde sert müdahalelerde bulunmaya başlamış, Cumhuriyet Öncesi kurulmuş olan sivil toplum kuruluşlarının bazılarını çeşitli yasaklar getirerek faaliyetlerini kısıtlamış bazılarının ise faaliyetlerine son vermiştir. Özellikle toplumun önde gelen sivil toplum kuruluşları olan Türk Ocakları, Türk Kadınlar Birliği gibi pek çok STK, eleştirel tutumları nedeniyle kapatılmış ve mal varlıkları CHP'ye devredilmiştir. Sivil toplum kuruluşlarına yapılan müdahalelere gerekçe olarak iç karışıklıklar gösterilmiş, Hiyanet-i Vataniye ve Takrir-i Sükûn Kanunları kapsamında birtakım yasaklar yürürlüğe konmuştur (Alkan, 1998: 57).

1923-1950 arası yıllarda mevcut olan tek dernek, devletin ideolojisine dönüşen CHP'nin ilkelerini yaymakla görevli, gönüllülük esaslı özgür ve demokratik bir topluluk olmaktan uzak Halk Evleri olmuş, devlet eliyle kurulan bir yapı olması nedeniyle sivil toplumun gelişimine katkı sağlayacak bir etkinlik sağlayamamıştır (Çaha, 2007: 193).

2.2.2. Çok Partili Hayata Geçiş ve Sivil Toplumun Gelişmesi

1946 yılında çok partili hayata geçilmesiyle birlikte tarihsel süreç içerisinde tohumları ekilen sivil toplumun yeniden şekillenmeye başladığı bir dönüm noktası yaşanmıştır. Meşrutiyet, Tanzimat dönemleri ve tek partili dönemde devlet odaklı yürütülen, bireyselleşmeden uzak hareketlerle gelişme sağlayamayan sivil toplumun farklı bir boyut kazanmaya başladığı, 1950 yılında yapılan seçimlerle Demokrat Partinin seçimi kazanmasıyla birlikte tek parti döneminde baskılanan sivil toplum unsurlarının tekrar yükselişe geçtiği bir dönemin içine girilmiştir. Bu dönemde özellikle inanç temelli gruplar, işçi sendikaları, işverenleri temsil eden gruplar, medya ve köylü kesimi gibi sivil toplum unsurlarının etkin olduğu görülmektedir (Akçeşme, 2013:212).

1946'dan itibaren ortaya çıkan sivil toplumun genişleme hareketleri, üniversitelerde önemli sayılabilecek kanuni düzenlemelerin yapılması ve 1950'de Demokrat Parti'nin liberal söylemlerle iktidara gelmesiyle Türk siyasal yaşamında tek partili dönemin yarattığı ideolojik biriciklik, o zamana kadar varlığını ortaya koyamayan çeşitli toplumsal kesimlerin bir araya gelerek siyasal partiler, sendika, dernekler ve basın kuruluşları gibi çeşitli biçimlerde örgütlenmesiyle çok sesliliğe dönüşmüş; bu dönüşüm Türkiye Cumhuriyeti'nde daha demokratik bir ortamın oluşmasına katkı sağlamıştır. 1960'a kadar 37 farklı siyasi parti kurulmuş, 1946'da 733 olan dernek sayısı 1960'da ise 18958'e çıkmıştır. Politik tartışmalar toplumsal gerginlikleri beraberinde getirir de bu tartışma ortamı göreceli ifade özgürlüğü ile sivil toplumun sesinin yükselmesine olanak sağlamıştır (Uluç, 2013:407).

1954 yılı itibarıyla ekonomik alanda baş gösteren sıkıntıların siyasal alanda da kriz yaratmasıyla Demokrat Parti yönetiminin yalnızca siyasi aktörleri değil aynı zamanda üniversiteleri, basını ve muhalif görülen sivil toplum kuruluşlarını da demokrasiden uzak bir tavırla hedef almasına neden olmuştur. Ceza yasası ağırlaştırılmış, muhalefetin malvarlığına el konulmuş, üniversitelerin özerklikleri kısıtlanmış, halkevleri devletleştirilmiş, bir kısım sivil toplum kuruluşları kapatılmıştır. Dolayısıyla Türkiye'nin hasret kaldığı daha özgür ve demokratik bir ortamı oluşturma vaadiyle yola çıkan Demokrat Parti vadettiklerinin aksini yapmaya başlamış, liberal söylemleri ekonomik hamlelerle sınırlı kalmıştır (Bulut, 2009: 126).

Türkiye, demokrasiyi içselleştirme adımlarının daha başındayken yaşanan gerilimler ve müdahaleler sonucu 27 Mayıs 1960 tarihinde darbeyle karşı karşıya kalmıştır. Sivil toplum alanının ise 1946 yılından itibaren canlanan ve DP'nin iktidara gelmesiyle büyük bir ivme kazanan gelişim süreci, anti-demokratik uygulamalar ve nihayetinde gerçekleşen askeri müdahale nedeniyle kendini yine arzulanan ve beklenen noktadan uzakta bulmuştur.

2.2.3. 1960-1980 Döneminde Sivil Toplum

1924 Anayasasında bulunan eksiklikler giderilmeye çalışılarak hazırlanan 1961 Anayasası çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi modeli sunmaktadır. Anayasanın hazırlanış sürecine baktığımızda Milli Birlik Komitesi ve Devlet Başkanı tarafından atanan temsilcilerin yanında siyasi partiler, barolar, basın mensupları, esnaf

birlikleri, gençlik kuruluşları ve işçi sendikaları, üniversiteler, ticaret odaları gibi sivil toplum unsurları tarafından belirlenen temsilcilerin de katıldığı bir Kurucu Meclis oluşturulması 1961 Anayasası'nın demokratik ruhuna dair emareler sunmaktadır (Soysal, 1968: 147).

1961 Anayasası ile düzenlenen düşünce, kişisel haklar ve örgütlenme özgürlüklerinin anayasal bir zeminde güvence altına alınması, adalet ve demokrasi kavramlarına vurgu yapan bir yönetim anlayışının ortaya koyulmasıyla birlikte sivil topluma ait özerk bir alanın oluşturulması sağlanmış ve Anayasası'nın ihtiva ettiği özgürlükçü ruh hem siyasette hem de sivil örgütlenmede çok sesliliğin ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur. Haklar ve özgürlükler bağlamında yaratılan toplumsal gelişimin uzun soluklu olması amaçlansa da bu amaca ulaşamamış ve 12 Mart 1971 tarihli muhtıra ile birlikte sivil toplum alanında yaratılan özgürlükçü ortam kesintiye uğramıştır (Erdoğan ve Tosun, 2001: 279).

1961 Anayasası dernekleşme konusunda liberal bir yaklaşıma sahipken 1970'lerde ortaya artan sağ-sol kutuplaşmasıyla birlikte siyasal partilerin sivil toplum kuruluşlarını kendi tarafına çekme çabaları aslında ideolojiyle alakasız dernekleri bile bu kutuplaşmanın içinde yer almaya zorlamıştır. 1971'de yayınlanan askeri muhtıra ideolojik kutuplaşmadan dernekleri de sorumlu tutmuş, bu nedenle Anayasası'nın 29. maddesinde dernek kurma hakkı sınırlandırılarak sivil örgütlenme üzerinde baskı kurulmuştur. Yapılan anayasa değişikliğiyle memurların sendika kurma hakkı ortadan kaldırılmıştır (Turan, 1998: 199).

Sonuç olarak; 1961 Anayasası'nın hazırlanış sürecine sivil unsurların da eklenerek Türkiye'de demokratikleşme ve katılımcılığın artırılması ve buna bağlı olarak sivil toplum alanının gelişim hareketleri, süreç içerisinde yine askeri müdahalelerle demokrasinin kesintiye uğramasıyla sonuçlanmış ve Türkiye'de sivil toplum alanı yine bir tehdit olarak algılanarak baskıya maruz bırakılmıştır. 1971 ve 1973 yılındaki askeri muhtıralar ise toplumsal düzenin yeniden sağlanmasında yeterli olmamış ve Türkiye 1980 yılında tekrar darbeye yüz yüze kalmıştır.

2.2.4.1980 Sonrası Sivil Toplum

1980 darbesine giden süreci besleyen şeyin, 1961 Anayasası'nın sağladığı aşırı özgürlükçü ortam olduğunu savunan darbe yönetimi, 1982 Anayasası'nda

daha otoriter bir sistemi sağlayacak; darbe öncesi siyaset yapan parti başkanlarına siyaset yasağı, yeni siyasi parti üyelerini veto etme hakkı ve siyasi partilerin yurtdışında örgütlenmesini engelleyici hükümler ile katılımcılıktan uzak bir metin oluşturmuştur (Gönenç, 2001: 115).

Anayasası'nın kabulünün ardından siyasi hayatı ve sivil toplumu baskılayacak yeni Siyasi Partiler, Sendikalar ve Dernekler Kanunları çıkarılarak sivil toplum kuruluşlarının siyasi aktiviteleri sınırlandırılmış, siyasi partilerle ilişki kurmaları ve maddi yardımda bulunmaları engellenmiştir (Gönenç, 2001: 115).

1983 seçimleri sonrasında iktidarın sivil siyasal kadrolara bırakılmasıyla ülkede sivil toplum hareketleri de dönüşüme uğramış, siyasi ideolojik söylemler yerini nispeten çevre, kadın ve insan hakları, dini ve etnik haklar gibi daha spesifik konulara bırakmıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde daha kurumsal sivil toplum kuruluşları oluşmuş ve katılımın daha yoğun olduğu bir sivil toplum alanı ortaya çıkmıştır (Çaha, 2007: 246). 1995'te gerçekleştirilen anayasa değişiklikleriyle siyasal katılım artırılmış ve sivil toplumun güçlenmesine katkı sağlanmıştır.

1990'lı yılların sonlarına yaklaştığımızda 1996 yılında düzenlenen Habitat Kongresi, 1999 yılında yaşanan ve büyük tahribata yol açan depremler ve AB'nin Türkiye'yi resmen aday ülke olarak ilan etmesi sivil toplum alanında büyük kırılmalar ve gelişmeler meydana getirmiştir. 1996 Habitat Kongresi, Türkiye'de ve uluslararası düzeyde sivil toplumun öneminin anlaşılmasına olanak sağlamıştır. İzmit ve Düzce'de meydana gelen iki büyük deprem sonrasında sivil toplum örgütlerinin yardım faaliyetlerinde oldukça hızlı ve etkin şekilde hareket etmeleri, sivil toplumun aslında ne denli etkili olabileceğini göstermiştir. Yaşanan bu olayların yanında özellikle Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye aday ülke ilan edilmesi, sivil toplumun niceliksel ve niteliksel olarak dönüşüm geçirmesine zemin hazırlamıştır (Akçeşme, 2013: 216).

Aşağıda daha ayrıntılı bahsedileceği üzere, Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci ile birlikte hükümetin çeşitli kanuni ve yapısal değişiklikler yaparak Türk demokrasisini Avrupa standartlarına yükseltme çalışmaları hız kazanmıştır. Türkiye'nin AB'ye katılım müzakerelerine başlamasıyla birlikte AB tarafından her yıl yayımlanan "Türkiye İlerleme Raporları" Türkiye'nin Avrupa'ya entegrasyonu

için gerekli olan temel toplumsal faktörün gelişmiş bir sivil toplum ağının varlığı olduğuna sıklıkla vurgu yapmaktadır (Aydın ve Keyman, 2004: 2).

Sonuç olarak 1982 Anayasası'yla gelişimine ket vurulan sivil toplum alanı, Türkiye'deki ve dünyadaki gelişmelere paralel olarak yıllar içerisinde öneminin anlaşıldığı bir noktaya gelmiştir. Özellikle Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde etkili bir aktör olarak karşımıza çıkan sivil toplum alanı, tarihsel süreçte sürekli tehdit unsuru olma algısından sıyrılarak işlenmesi gereken bir cevher olduğu idrak edilmiş ve hem kamu hem de özel sektör tarafından hak ettiği desteği bulmaya başlamıştır.

2.2.5. Sivil Toplumun Gelecek Projeksiyonu

Türkiye'de 2000 sonrası siyasal istikrarın sağlanması ve akabinde ekonomide yaşanan gelişmeler ve Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinin başlamasıyla yapılan uyum çalışmaları, STK'ların kapasitelerinde ve örgütlenme yeteneklerinde artış sağlamıştır. Bu artışın temelde iki kaynaktan etkilendiğini söylemek mümkündür. Birinci etken; AB müktesebatına uyum çalışmaları kapsamında yapılan düzenlemelerin, sivil toplum kuruluşlarının hukuki durumunda, maddi kaynaklarında ve örgütsel yapısında yarattığı değişimdir. İkinci etken ise; sivil toplum kuruluşlarının proje bazlı olarak AB tarafından desteklenmesi sonucunda bütçelerinde meydana gelen artışlardır. Bu etkenler nedeniyle Türkiye'deki sivil toplum kuruluşlarında gözle görülür bir şekilde nitel ve nicel büyüme sağlanmıştır (Bikmen ve Meydanoğlu, 2006: 18).

Yaşanılan bu yeniden canlanma süreciyle birlikte Türkiye demokrasinin temellerinin güçlendirilmesi, katılımcılığın artırılması, toplumsal huzurun sağlanması ve sürdürülebilir ekonomik kalkınma konularında sivil toplum önemli bir aktör haline gelmiştir. Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren istikrarlı bir yönetimin varlığı ve ekonomik refahın artması gibi durumlar demokrasinin gelişimine katkı sağlamakla birlikte AB ile derinleşen ilişkiler de sivil toplum alanının gelişimine olumlu etki etmektedir (Keyman, 2006: 65).

1990'lı yıllardan itibaren tüm dünyada ve Türkiye'de yaşanan gelişmeler sivil toplumun hem bugününü hem de geleceğini etkilemiştir. Siyasi-ideolojik

aygıt olma özelliğinden çıkarak toplumun ihtiyaçlarına cevap veren, yerel, ulusal ve uluslararası nitelikli, insana ve yaşama dair birçok konuda çalışmalar yapan sivil toplum örgütlerinin var olduğu görülmektedir.

Özellikle küçük sivil toplum örgütleri, yerel sivil toplum örgütleri, soruna kaynağında çözüm üretmek isteyen, kalkınmaya, katılıma, sosyal alana, sivil alana kaynağında destek vermek isteyen sivil örgütlerin daha ön plana çıktığı bir süreç yaşanması beklenmektedir. Ekosistemin değişmesiyle yaşanan çevresel felaketlerin, yaşanan doğal afetlerin ve değişen toplumsal yapıların yarattığı demografik değişimlerin ülkeler için büyük problemler yarattığı aşikardır. Bugünün sorunlarına cevap verebilen sivil toplum örgütleri karşılaşılan sorunlar değiştiğinde bu sorunlara cevap vermek adına kendi gündemini ve örgütsel yapısını değiştirmek zorunda kalacaktır (Sivil Düşün, 2024). Niteliği ve yapısı her ne olursa olsun sivil toplum kuruluşları gelecekte de yaşanan gelişmelere paralel olarak, konularını çeşitlendirerek toplumun ihtiyaçlarına cevap veren birer aktör olmaya devam edecektir.

3. DEVLET-SİVİL TOPLUM İLİŞKİLERİNDE KURUMSAL YAPI ÖRNEĞİ; SİVİL TOPLUMLA İLİŞKİLER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

3.1. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün Tarihçesi

Dünya sahnesinde meydana gelen tüm değişim ve dönüşümler gibi sivil toplum alanında yaşanan dönüşüm de küresel ölçekte gerçekleşmiştir. Yaşanan tüm olayların bir sebep sonuç bağlamında birbirleri ile bağlantılı olduğu gerçeğinden hareketle sivil toplum alanında yaşanan dönüşümlerin de belirli olayların sonuçları, belirli olayların ise sebepleri olduğunu belirtmek gerekmektedir. 1980 yılında liberal politikaların ön plana çıkması piyasa ekonomisinin parlatılması ile birlikte bireysel özgürlükler, kişi hak ve hürriyetleri de ön plana çıkmıştır. Sosyo-ekonomik alanda yaşanan değişimlerin toplumun her alanına sirayet ettiği bu yıllarda dünya artık dönüşü olmayan bir döneme adını atmıştır. Bu süreçte yaşanan fikri değişimle birlikte devletten bağımsız, kâr amacı gütmeyen gönüllülük esası ile faaliyetlerini sürdüren sivil toplum kuruluşları ön plana çıkmaya başlamıştır.

Dünyada yaşanan dönüşümlere paralel olarak Türkiye’de de gerek ekonomik gerekse sosyal anlamda birçok gelişme 1980’ler sonrasında ivme kazanmıştır. Özellikle 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğe adaylığının oy birliğiyle kabul edilmesiyle birlikte, ülke Avrupa Birliği ile katılım müzakerelerine başlamak için ön şart niteliğindeki Kopenhag Siyasi Kriterlerinin yerine getirilmesi amacıyla yoğun bir reform sürecine girmiştir. Siyasi kriterlere uyum için gerekli düzenlemeler, hızlı bir şekilde “uyum yasa paketleri” yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bunlara örnek olarak da Türk Ceza Kanunu, Dernekler Kanunu, Basın Kanunu gibi temel yasalarda düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu yasa paketleriyle birçok alanda temel hak ve özgürlüklerin kapsamı daha da genişletilmiş, demokrasi, hukukun üstünlüğü, düşünce ve ifade özgürlüğü ve insan hakları gibi alanlarda mevcut düzenlemeleri güçlendiren ve güvence altına alan reformlar yapılmıştır.

Bu reform sürecinde hazırlanan 3. Uyum Paketi ile 2908 sayılı Dernekler Kanunu’nun 46. Maddesinde yapılan değişiklikle; dernekler ile ilgili hizmetleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde Dernekler Dairesi Başkanlığının kurulması ve aynı Kanun’un 73. maddesinde yapılan değişiklikle de İçişleri Bakanlığınca, derneklere ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, hizmetleri görmek üzere illerde valilikler, ilçelerde de kaymakamlıklar bünyesinde derneklerle ilgili bir birim oluşturulması hükmü getirilmiştir. Bu yeni teşkilatlanma sayesinde daha önce Emniyet Genel Müdürlüğü ve İl Emniyet Müdürlükleri tarafından yürütülen dernek iş ve işlemleri Dernekler Dairesi Başkanlığına devredilerek sivilleşme yolunda büyük bir adım atılmıştır.

Toplamda 5 uyum paketi ile 2908 sayılı eski Dernekler Kanunu’nda yapılan köklü reformlar sayesinde Türkiye’de sivil toplum alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Yaşanan bu reform sürecinin sonunda geline süreçle birlikte 2004 yılında 2908 sayılı Dernekler Kanunu yürürlükten kaldırılarak, dernek kurma, üyelik, dernek faaliyetlerine serbestlik, derneklere uygulanan yaptırımların ve bürokrasinin azaltılması gibi konularda daha özgürlükçü düzenleme içeren 5253 sayılı Dernekler Kanunu yürürlüğe konulmuş, böylece örgütlenme özgürlüğü alanında önemli adımlar atılmıştır. Sivilleşme yönünde atılan bu adımlara bağlı olarak, özgürleşen ortamda sivil toplum alanında büyük değişimler yaşanmış,

dernek sayısında ve dernek gelirlerinde önemli oranda artışlar olmuştur. Dernek sayıları 2004 yılından bu yana %76 artış göstererek 2023 yılı itibarıyla 101.120, dernek üye sayıları %101 artış göstererek 7.972.031'e ulaşmıştır. Dernek gelirleri ise 2010 yılından 2022 yılına gelindiğinde %900 artışla yaklaşık 52 milyar TL olmuştur. (DERBİS, 2023).

16 Nisan 2017 yılında gerçekleştirilen referandumla onaylanan, 24 Haziran 2018 seçimleri ile birlikte uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte sivil toplum alanında yapılan reformların bir sonucu olarak nicelik ve niteliksel gelişmeye uygun teşkilatlanma yapısı oluşturmak maksadıyla, 13.09.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 17 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile misyonunu tamamlayan Dernekler Dairesi Başkanlığı yerine Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

İçişleri Bakanlığı ana hizmet birimi olan Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü merkezi Ankara'da bulunan ve 81 ilde müdürlükler şeklinde teşkilatlanan bir kurumdur.

3.2 Kamu-STK-Akademi İş Birliği Temelinde Bir Yönetim Anlayışı: Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü

Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü Türkiye'de sivil toplum kuruluşları için yönetim, denetim ve rehberlik işlevlerini yürütmekte, aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerinin verimliliğini artırabilmek ve kapasitelerini güçlendirebilmek için hem merkezi hem de il düzeyinde çalışmalarına devam etmektedir. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 263'üncü maddesi çerçevesinde Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri belirlenmiştir. Mevzuat doğrultusunda Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün başlıca görevleri arasında "dernekler ve şubelerinin, derneklerin ve vakıfların üst kuruluşlarının, yabancı dernek, vakıf ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların Türkiye'deki şubeleri ile temsilciliklerinin iş ve işlemlerini yürütmek; yardım toplama mevzuatına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; vakıflar, sendikalar, siyasi partiler, vakıf ve sendikaların üst kuruluşlarıyla ilgili olarak İçişleri Bakanlığına mevzuatla verilen görevleri yapmak; görev alanına giren kuruluşlara rehberlik ve danışma hizmeti sunmak, idari, mali ve teknik destekte bulunmak, bunlarla ortak

projeler yürütmek, eğitim ve benzeri konularda işbirliği yapmak ve sivil toplum kuruluşları, ilgili kurumlar, üniversiteler ve diğer araştırma kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde, görev alanına giren konularda araştırma-geliştirme çalışmalarında bulunmak; orta ve uzun vadeli stratejileri belirlemek” yer almaktadır. (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü MADDE 263 – (Değişik: RG-13/9/2018-30534 - CK-17/1 md.).

Sivil toplum mevzuatında yer alan hükümler doğrultusunda Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü katılımcı bir yönetim anlayışı temelinde kamu, akademi ve STK iş birliğini en üst düzeyde sağlayarak sivil toplum sektörüne etkin bir hizmet sunmak gayesiyle sadece derneklerin kayıtlarını tutan ve denetimlerini yapan bir anlayıştan öte sivil topluma rehberlik etmektedir. Bu doğrultuda merkezi ve yerel düzeyde sivil toplum ile iletişim ve iş birliğine yönelik olarak kilit rol oynayan kamu kurumlarının kapasitelerinin güçlendirilmesi, sivil toplum kavramı ve rolünün kamu görevlileri tarafından anlaşılması ve kamu görevlilerinin diyalog becerilerinin artırılması ve kamu-STK iş birliğinin sağlanması için merkezî düzeyde kurumsal düzenlemelerin güçlendirilmesi amacıyla 2017-2019 yılları arasında Kamu-STK İş Birliği Projesi başarı ile yürütülmüştür. Proje kapsamında merkezi ve yerel düzeyde, sivil toplum kuruluşlarıyla iletişim ve iş birliğini yürüten toplamda 1.500 kamu personeli ve STK temsilcisine yönelik 20 ilde “Sivil Toplum Günleri”; 2.000 kamu ve STK temsilcisinin katılımı ile STK’lar ile kamu sektörü temsilcileri arasında birbirlerinin çalışma dinamiklerini anlayabilecekleri “Sivil Toplum Günleri” etkinlikleri gerçekleştirilmiştir. Proje sonucunda ise “STK Algı Raporu”, “Proje Özeti Kitabı”, “AB Ülkelerinde Sivil Toplum” ve “Eğitim El Kitabı” olmak üzere toplamda 4 farklı kitap oluşturulmuş ve ülke çapında ilgili kurum temsilcilerine dağıtımı yapılmıştır.

Sivil topluma ilişkin gelişmelerin yerinden gözlemlenmesi, STK’ların görüş, öneri ve katkılarının yerinden incelenmesi ve Kamu-STK ilişkilerinin geliştirilerek iş birliği seviyesine ulaşması amacıyla sivil topluma rehberlik faaliyetleri kapsamında 2019 – 2023 yılları arasında Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü ve 81 İl Müdürlüğü teşkilatı tarafından 12.304 STK ziyaret edilmiştir (Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, 2023).

STK'ların gerek mali gerekse de insan kaynağı ve kurumsal kapasitelerinin artırılması amacıyla Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından sivil toplum alanına hizmet sunan tüm kurum kuruluşlar ile iş birliği yapılarak STK'lara alanında uzman kamu görevlileri, akademisyenler ve uzmanlar tarafından gerek yüz yüze gerekse de çevrimiçi imkânlardan faydalanılarak eğitim desteği sağlanmaktadır. Ayrıca söz konusu eğitimlerden tüm vatandaşların ücretsiz bir şekilde faydalanabilmeleri amacıyla Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından uzaktan eğitim videoları hazırlanarak <https://www.siviltoplum.gov.tr> üzerinden erişime açılmıştır.

Sivil toplum alanında sorunlarının efektif bir şekilde tespit edilerek katılımcı yollarla alana yönelik politikalar üretilmesi, sorunlara çözümler geliştirilmesi noktasında Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından akademi-sivil toplum-kamu iş birliğinde projeler yürütülmektedir. Söz konusu projeler gerek ulusal gerekse uluslararası fonlarla yürütülmekte olup proje çıktıları kamuoyuyla şeffaf bir şekilde paylaşılmaktadır.

Bunlara örnek olarak; Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından 2020-2021 yıllarında “Yasal Çerçeve ve Kapasite Geliştirme Projesi I-II” ile başarı ile yürütülmüştür. Proje kapsamında “dernekler mevzuatı, gönüllülük, yardım toplama ve bağış kabulü, STK'ların karar alma süreçlerine katılımı, STK'lara yönelik vergisel avantajlar, sosyal girişimcilik, sivil toplumda şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında çalışmalar yapılmıştır. İlgili konular çerçevesinde masabaşı araştırmaları, 14.428 STK temsilcisinin katılımı ile anket çalışmaları ve yedi ilde yaklaşık 800 kamu ve STK temsilcisinin katılımıyla “Sivil Toplum Çalıştayları” gerçekleştirilmiştir. Proje kapsamında alınan geri bildirimler ışığında “Yurt Dışı Mevzuat ve İyi Uygulama Örnekleri Raporu”, “Anket Çalışması Analiz Raporu” ve “Mevcut Durum, Yol Haritası ve Mevzuat Önerisi Raporu” hazırlanmıştır. Söz konusu raporlara Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

Yine sivil topluma yönelik iş ve işlemlerin yürütülmesi konusunda Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğünün sunmuş olduğu kamusal hizmetlerin merkezi ve yerel düzeyde dijitalleşmesi, eksikliklerin belirlenerek çözüm önerilerinin sunulması ve STK'ların kalkınma hedeflerine uygun olarak bilişim

alt yapılarının güçlendirilmesi amacıyla 2021 yılında Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü ve Hacettepe Üniversitesi iş birliğinde “Sivil Toplum Araştırmaları Projesi (Dijitalleşme)” yürütülmüştür. Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü’nün ve sivil toplumun dijitalleşmesinin akademik bir şekilde ele alındığı bu projede ülke incelemeleri, 7.451 kişinin katılımı ile anket çalışması ve üç ilde yaklaşık 400 kamu, STK ve akademi temsilcilerinin katılım sağladığı “Sivil Toplum Çalıştayı” düzenlenmiştir. Proje sonucunda ise “Sivil Toplum Dijitalleşmesi Raporu” alanında uzman akademisyenler tarafından hazırlanmıştır. Söz konusu rapora Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü resmi internet sitesinden ulaşılabilir.

Kamu yararı gözeterek gönüllü bir şekilde faaliyetlerini sürdüren sivil toplum kuruluşları projeler yoluyla katma değeri yüksek faaliyetlere imza atmaktadırlar. Bu noktada Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından sivil toplum kuruluşlarının mali ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi, faaliyet gösterdikleri alanlarda daha etkin bir şekilde varlık gösterebilmelerini desteklemek amacıyla 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29'uncu maddesi çerçevesinde 03/07/2006 tarihli ve 2006/10656 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Dernek, Vakıf, Birlik Kurum, Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmeliğin 10'uncu maddesine dayanılarak hazırlanan, “İçişleri Bakanlığı Bütçesinden Derneklere Yardım Yapılması Hakkında Yönerge” doğrultusunda Proje Destek Sistemi (PRODES) üzerinden dernekler ile derneklerin kurduğu federasyon ve konfederasyonlara proje desteği yapılmaktadır. Bu kapsamda 2010 yılından günümüze toplamda 432.105.669,72 TL proje yardımı yapılmıştır.

Sivil toplum alanına toplumsal farkındalığın artırılması, alana yönelik akademik bilgi birikiminin geliştirilmesi ve üniversite öğrencileri arasında gönüllü faaliyetlerin yaygınlaştırılması amacıyla üniversiteler bünyesinde “Sivil Toplum Uygulama ve Araştırma Merkezleri” açılmaktadır. Bu kapsamda 2020 yılından günümüze Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) ve üniversiteler iş birliğinde beş üniversite bünyesinde yönetmelikleri Resmî Gazete’de yayımlanan “Sivil Toplum Uygulama ve Araştırma Merkezi” açılmıştır. Söz konusu merkezler marifetiyle sivil toplum kuruluşlarının kurumsal kapasitesinin artırılmasına, STK’larda faaliyet gösteren gönüllü ve çalışan profesyonellerin

bilgi, beceri ve tecrübelerinin artırılmasına yönelik olarak üniversitelerce “STK Akademileri”, akademik yayınlar ve projeler hayata geçirilmektedir.

Sivil toplum ve gönüllülük alanına ilişkin üniversitelerde gerçekleştirilen faaliyetlerin geliştirilmesi, üniversiteli öğrenciler arasında sivil toplum sektörünün bir kariyer imkânı olarak değerlendirilmesi amacıyla Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi ve YÖK iş birliğinde üniversiteli gençlere, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi tarafından koordine edilen Ulusal Staj Programı kapsamında derneklerde staj yapma fırsatı sunulmuştur.

Vatandaşlara sunulan hizmetlerin hızlı bir şekilde sunularak bürokratik işlemlerin asgari seviyelere indirilmesi amacıyla Türkiye’de birçok hizmet elektronik ortamda sunulmaktadır. Kişilerin anayasal hakkı olan dernek kurma hakkını kolaylıkla kullanabilmeleri, dernekleşme sürecinde yapılması gereken iş, işlem ve bildirimler ile dernek kurulduktan sonra yapılacak bürokratik işlemlerin dijital ortamda yapabilmeleri amacıyla Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından yerli ve milli bir yazılım olan Dernekler Bilgi Sistemi (DERBİS) geliştirilmiştir. Geliştirilen sistemin mevzuat altyapısı ise 5253 sayılı Dernekler Kanunu’nun işlemlerin elektronik ortamda yapılması başlıklı Ek Madde 2- (Ek:25/3/2020-7226/23 md.) “Bu Kanun ve 22/11/2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’na göre derneklerle ilgili her türlü kayıt ile iş ve işlem elektronik ortamda da yapılabilir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirlenir.” hükmü ile oluşturulmuştur.

Derneklere sunulan hizmetlere ek olarak Türkiye’de birçok entegrasyonun yapıldığı e-devlet sistemi üzerinden vatandaşlar dernek üyeliklerini sorgulayabilmekte, üyesi oldukları derneklerden diledikleri zaman istifa edebilmektedir. Sorgulama ve istifanın yanında vatandaşlar üye olmak istedikleri derneklere yine e-devlet üzerinden başvuru yapabilmektedir. İzne tabi işlemler arasında yer alan yardım toplama faaliyetlerine ilişkin de e-devlet üzerinden sorgulama yapılabilir.

3.3.Türkiye Yüzyılında Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü’nün Vizyonu

Türkiye’de sivil toplum tarihine ve gelişimine önceki bölümlerde özet ancak

bütüncül bir şekilde yer verilmiş olup bu kısımda, sivil toplum alanına yönelik birçok iş ve işlemin yürütüldüğü Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğünün, “Türkiye Yüzyılı” olarak nitelendirilen Cumhuriyet’in ikinci yüzyılı vizyonuna ve bu yüzyılda gerçekleştirilmesi planlanan kamusal faaliyetlerine yer verilecektir.

Türkiye’de kalkınmaya yönelik politika ve hedeflerinin belirlendiği 5 yıllık kalkınma planları kapsamına “sivil toplum kuruluşları” başlığı ilk kez 10. Kalkınma Planı “Nitelikli İnsan, Nitelikli İş Gücü” bölümü altında alınmıştır (10. Kalkınma Planı, 2014-2018). Ardından ise 2019-2023 yılları arasını kapsayan 11. Kalkınma Planı hazırlık süreçlerinde ise sivil toplum ilk kez müstakil bir başlık olarak ele alınarak “Kalkınma Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları Özel İhtisas Komisyonu” oluşturulmuş alana yönelik politika tedbirlerine yer verilmiştir (11. Kalkınma Planı, 2019-2023). Kalkınma süreçlerinde önemli bir yeri olan sivil toplum kuruluşlarının kalkınma planlarına dâhil edilmesi ile birlikte sivil toplum alanına ilişkin Türkiye’de uzun vadeli politikalar ve stratejiler belirlenmektedir. Türkiye yüzyılının ilk kalkınma planı olan 12. Kalkınma Planı kapsamında da yine “Kalkınma Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları Özel İhtisas Komisyonu” kurulmuş ve alana yönelik politika tedbirlerine yer verilmiştir.

Türkiye’de 5 Yıllık Kalkınma Planları doğrultusunda Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü tarafından “Sivil Toplum Strateji Belgesi ve Eylem Planı” hazırlanmıştır. Hazırlanan taslak Belge, üst politika belgelerinde yer alan sivil toplum alanına ilişkin birçok konu çerçevesinde kapsayıcı amaç ve hedeflerden oluşmaktadır. Sivil toplum alanının birçok kurum ve kuruluşu ortak kümede birleştirdiği gerçeğinden hareketle söz konusu belgede kamu kurumları, üniversiteler ve mahalli idareler başta olmak üzere birçok kurumun sorumluluğu bulunmaktadır.

Sivil toplum alanına yönelik uzun vadeli strateji ve politikaların belirlenmesi, alana yönelik hizmet sunan kamu kurumları arasındaki iş birliğini de zorunlu kılmaktadır. Bugün birçok kamu kurumunda, hizmet alanları kapsamında sivil toplum kuruluşlarına yönelik birimler kurulmuştur. Bu noktada Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarına doğrudan veya dolaylı hizmet sunan kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ilişkilerin daha da geliştirilmesi ve kamu-kamu iş birliklerinin artırılması amacıyla ilgili kurumların bir araya geleceği toplantılar gerçekleştirilecektir. Kamu-kamu iş birliğinin geliştirilmesi, kamu-STK iş

birliklerine de oldukça katkı sağlayacak olup sivil toplum alanına daha bütünsel bir bakış açısı geliştirilmesine vesile olacaktır.

Dünyada her alanda yaşanan hızlı değişim ve dönüşümle birlikte mevzuat hükümlerinde de her geçen gün yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Sivil toplum alanı da bu dönüşümden etkilenmekte olup sivil toplum mevzuatında gereken düzenleme ve değişiklikler yapılmaktadır. Türkiye yüzyılında daha gelişmiş, güncel ihtiyaçlara ve sorunlara uyum sağlayan bir sivil toplum mevzuatı, başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere diğer tüm paydaşların aktif katılımı ile mümkün olacaktır. STK'lara sunulan vergisel teşvikler, kamu yararı statüsü, yardım toplama mevzuatı ve sosyal girişimcilik hususları başta olmak üzere sivil toplum alanını regüle eden birçok konuda mevzuat çalışmaları devam etmektedir.

Mevcut birincil ve ikincil mevzuat düzenlemeleriyle birlikte Türkiye'de henüz düzenlenmemiş bir alan olan "gönüllülük" konusunda da başlayan çalışmalara Türkiye Yüzyılında ivme kazandırılacaktır. Gönüllülük mevzuatının altyapısının oluşturulması sivil toplum alanında önemli bir adım olacaktır. Gönüllü tanımının yapılarak hak ve sorumlulukların yasal bir zemine oturması, gönüllü yönetiminin daha elverişli bir şekilde yürütülmesi ve en önemlisi gönüllülüğe ilişkin bilgi ve farkındalığın artırılması sağlanmış olacaktır.

Sivil toplum kuruluşlarının kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi ve ulusal/uluslararası mecralarda faaliyet gösterme kabiliyetlerinin güçlendirilmesi ve mali kaynaklarının çeşitlendirilmesi sayesinde STK'ların ülke ekonomisine ve iş gücü piyasasına katkısının artırılması hedeflenmektedir. Bu noktada sivil toplum alanına desteklerin daha da çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Sağlanacak desteklerle birlikte STK'lar tarafından kamu menfaatini önceleyen projelerin yürütülmesi mümkün olacaktır.

Kamu-STK-Akademi iş birlikleri ile sivil toplum alanının katılımcı ve kapsayıcı bir şekilde güçlendirilmesi, akademik yayınların artırılması amacıyla alanda çalışma yapmak isteyen akademisyenlerin de yine Türkiye yüzyılında desteklenmesi planlanmaktadır. Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü ve TÜBİTAK arasında imzalanacak protokol ile TÜBİTAK 3005-Sosyal ve Beşerî Bilimlerde Yenilikçi Çözümler Araştırma Projeleri Destek Programı kapsamında "sivil toplum" alanının müstakil başlık olarak eklenmesi ve sivil toplum alanında bilimsel çalışmaların

üretilmesi için akademisyenlerin etkin bir şekilde desteklenmesi hususunda adımların atılması planlanmaktadır.

Dijitalleşme alanında yürütülen proje ve faaliyetler kapsamında DERBİS'in ikinci versiyonunun hizmete alınması için çok kısa bir süre kaldığı görülmektedir. 2024 yılının ilk ayında hizmete alınması planlanan DERBİS versiyon 2 ile sivil topluma sunulan hizmetlerin daha etkin verimli ve hızlı bir şekilde sunulması sağlanacaktır. Gelecek vizyonu kapsamında DERBİS'in güncel tutulması ve diğer kurumların da hizmetin sunulması için yazılım dili, entegrasyon kapasitesi ve bilişim altyapısı ile sürekli gelişeceğini söylemek mümkündür.

SONUÇ

Demokratik bir toplumun temel taşlarından biri olan sivil toplum ve onun somutlaşmış hali olan sivil toplum kuruluşları, bireylerin, toplumun her kesiminden gelen farklı seslerin, düşüncelerin ve perspektiflerin bir araya gelerek ortak bir amaç etrafında birleşmesini sağlamaktadır. Sivil toplum kuruluşları toplumda sorun alanı olarak görülen her yerde varlığını gösterdiği gibi farklılıkları bir araya getirmekte, ortak değerleri güçlendirmekte ve toplumda pozitif değişimler sağlamaktadır. Bazen de kamu hizmeti üretiminde devletin bir paydaşı olarak sahada boy göstermektedir. Bu nedenle, sivil toplumun gücünü kavramak ve desteklemek, daha adil, daha demokratik ve daha insani bir dünya için atılacak önemli adımlardan biridir.

Böyle önemli vazifeler ifa ede sivil toplum, zaman içinde farklı dönemlerde inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Bu durum toplumsal bilinçlenme, değişen ihtiyaçlar, krizler veya farkındalık oluşturan olaylar gibi çeşitli etkenlerle tetiklenmiştir. Bu dönemsel ivmeler sonuçta sivil toplumun gücünü ve etkisini artırarak toplumda önemli değişimlere yol açmıştır.

Türkiye'de de sivil toplum, uzun ve çeşitli evrelerden geçerek bugünkü konumuna ulaşmıştır. Cumhuriyet'in ilk yüzyılında sivil toplum, kah büyük kazanımların elde etmiş, kah var olan bu kazanımların kaybedildiği kriz dönemleri yaşamıştır. Bu süreç, çeşitli zorluklarla ve dönemsel değişimlerle dolu olsa da Türk sivil toplumu yaşadığı bu devinim sayesinde daha dirençli bir hale gelmiştir. Bu sayede sivil toplum Türkiye'nin demokratikleşme sürecinde ve toplumsal dönüşümünde önemli bir rol üstlenmiştir.

Başlangıçta, Türkiye'de sivil toplum, sınırlı olanaklar ve kısıtlamalar altında faaliyet gösterirken ülkede demokratik anlayışın kökleşmesi, ekonomisinin güçlenmesi, globalleşmenin etkileri ve AB ile ilişkiler sonucu yapılan köklü reformlar sayesinde dünya standartlarında bir sivil toplum yaklaşımı gelişmiştir. Tüm dünyada popülaritesi artan STK'lar Türkiye'de de benzer bir yaklaşımla daha görünür hale gelmiş hem nicelik hem de nitelik olarak önemli bir ivme yakalamıştır.

Yaşanan bu gelişmeler ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin de ortaya çıkardığı yeni bakış açısıyla, sivil toplum alanına hizmet veren Dernekler Dairesi Başkanlığı 13 Eylül 2018 tarihli 17 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kaldırarak yerine Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Bu gelişme sadece bir isim, kurumsal kimlik değişikliğinden ziyade bir vizyon değişikliğinin de göstergesidir. Bu vizyonla hareket eden Genel Müdürlük, kurulduğundan bu yana sivil toplum kuruluşları ile sürekli istişare halinde sektörün gelişmesine, STK'ların kurumsal kapasitelerinin artırılmasına, kamu-STK-akademi işbirliğinin en etkin şekilde gerçekleştirilmesine, STK'larda faaliyet gösterecek insan kaynağının oluşturulmasına, gönüllülük anlayışının yaygınlaştırılmasına, dijital hizmetlerin geliştirilmesine, sivil toplum alanının ihtiyaç duyduğu gerek yasal gerek yapısal değişiklik çalışmalarına ilişkin pek çok proje ve faaliyeti hayata geçirmiştir.

Sektörle birlikte sahaya yönelik başarılı hizmetlere imza atan Genel Müdürlük Türkiye Yüzyılında bu vizyona uygun bir yol haritası ortaya koyma çabasındadır. İkinci Yüzyılın ilk kalkınma planı olan 12. Kalkınma Planı hedeflerine uygun olarak gelecek yüzyıl perspektifi kapsamında Genel Müdürlüğün daha katılımcı yöntemlerle STK'larla daha etkin bir iş birliği geliştirmek; demokratik, katılımcı, çoğulcu, şeffaf ve hesap verebilir örgütlü sivil toplum oluşumuna katkı sağlamak; tabana yayılmış bir gönüllü ağı sistemi oluşturmak; sektöre yönelik nitelikli insan kaynağı oluşturmak için paydaşlarla çalışmalar yürütmek; genç katılımı güçlenmiş bir sivil toplum alanı inşa etmek; sivil topluma akademik bir bakış açısı kazandırmaya yönelik çalışmalar yürütmek; sektöre yönelik dijital hizmet sunumunda standartları geliştirmek, sivil toplum alanına hizmet sunan kuruluşlarla birlikte kendi kurumsal kapasitesini geliştirmek gibi hedefleri bulunmaktadır.

Bu vizyon yaklaşımı ile sivil toplum alanına hizmet sunan İçişleri Bakanlığı ana hizmet birimi olan Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün Türkiye Yüzyılında devleti ile omuz omuza "güçlü sivil toplum" mottosu ile sivil toplumun yanında ve destekçisi olmaya devam edeceği görülmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, M. (2003), *"Devlet-Sivil Toplum Kuruluşları İlişkilerinin Analizi: Alternatif Yaklaşımlar"*, İçinde M. Akif ÇUKURÇAYIR (Der.) Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi, Konya: Çizgi Kitabevi Yayını, 79-80.

Akçeşme F. (2013), *"Sivil Toplum ve Türkiye Cumhuriyeti'ndeki Yeri"*, HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt: 2, Yıl: 2, Sayı: 4, 202-225 (2013/2) ISSN: 2147-3668

Alkan M. Ö. (1998), *"İstanbul'da Sivil Toplum Kurumları" içinde; Tanzimattan Günümüze İstanbul'da STK' lar*, A. N. Yücekök, İ. Turan, M. Ö. Alkan, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul

Arslanel, N. ve Hamdemir, B. (2007). Küreselleşmenin Sivil Toplum Siyaseti. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 2, 12-23

Ateş, D. ve Uysal, A. (2006). Merkez-Dışı Ülkelerdeki Ulusötesi Sivil Toplum Kuruluşları (Stk): Dış Politika, Finansman Ve Meşruiyet. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, s.72.

Aydın S ve Keyman F. (2004). *"European Integration and Transformation of Türkiye Democracy"*. CEPS, EU-Türkiye Working Papers, No. 2.

Bayhan, V. (2005). *Türkiye'de sivil toplum örgütleri, demokrasi ve patronaj. Sivil İnsiyatif: 7*, İstanbul: Kaknüs Yayınları. s.151.

Bulut, S. (2009), *"Üçüncü Dönem Demokrat Parti İktidarı (1957-1960): Siyasi Baskılar ve Tahkikat Komisyonu"*. *Gazi Akademik Bakış Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, 2009, 125-145.

Bikmen, F., Meydanoğlu, Z. (2006). *"Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Değişim Süreci, Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu"*, İstanbul: TÜSEV Yayını.

- Çaha, Ö. (1994). *Osmanlı'da Sivil Toplum*, A. Ü. S. B. F. Dergisi, C:49, sayı 3
- Çaha, Ö. (1996). *Sivil kadın: Türkiye'de sivil toplum ve kadın*. İstanbul: Vadi Yayınevi., s.188,199.
- Çaha, Ö. (2000). "Yeni Yüzyılda Tarih Kaldığı Yerden Devam Edecek". *Düşünen Siyaset Dergisi*, Sayı: 12, 65-79.
- Çaha, Ömer. (2003), Mahrem Kamusal Alan, *Sivil Toplum Dergisi*, (1), 79-88.
- Çaha Ö. (2007), "Aşkın (Transandantal) Devletten Sivil Topluma". İstanbul: Plato Film Yayıncılık.
- Erdoğan, T. G. (2001). *Demokratikleşme Perspektifinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Erdoğan, T.G. (2005), *Global Sivil Toplum ve Yurttaşlık*, "Sivil Toplum: Farklı Bakışlar" İstanbul: Kaknüs Yay. s.39-65.
- Erdoğan, M. (1998). Sivil toplum: bir kavramın anatomisi. *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı:10-11, 17.
- Gözübüyük, T., M. (2010). Tarihsel süreçte sivil toplum. *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 27 (1), 90-93.
- Gönenç, A. A. (2001), "Sivil Toplum Düşünsel Temelleri ve Türkiye Perspektifi", elektronik kitap (altkitap, www.altkitap.net), 17.
- İçduygu, A., Meydanoğlu, Z., Sert, D. (2011). "Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Dönüm Noktası Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu II", İstanbul: TÜSEV Yayını.
- Karadağ, A. (2003). *Demokratikleşme ve Sivil Toplum: Liberal Düşünce Topluluğu Örneği*, Sivil Toplum, (1) , 48.
- Karakuş, O. (2006). *AB Uyum Sürecinde Türkiye'deki Sivil Toplum Kuruluşları*. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Keane, J. (1993). *Sivil toplum ve devlet*, (Çev: E. Akın), İstanbul: Ayrıntı Yayınevi.
- Keyman, E. F. (2005). Araştırma: Devlet ve Sivil Toplum Arasındaki Sınır İyi

Çizilmelidir. *Sivil Toplum Dergisi*, 3 (10), 130-132.

Keyman, F. ve Scholte, J. A. (2005) *Küreselleşme ve Sivil Toplum, Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları* Ottoman, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi Yay.

Keyman, E. F. (2006). *“Türkiye’de Sivil Toplumun Serüveni: İmkânsızlıklar İçinde Bir Vaha”*. Ankara: Sivil Toplum Geliştirme Merkezi.

Kuçuradi, İ. (1998), *“Sivil Toplum Kuruluşları-Kavramlar”*, iç. Üç Sempozyum: Sivil Toplum Kuruluşları. İstanbul: T. E. ve T. T. V. Yay.

Bobbio, N. (1982). *Gramsci ve Sivil Toplum*. (Çevirenler:A. İpek,K.Somer), Ankara: Savaş Yay.

Özbek, N. (2002). Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet. *Toplum ve Bilim Dergisi*, Sayı 92, 7-33.

Özer, M. H. (2008). *Günümüz İtibariyle Sivil Toplum Kuruluşlarının İktisadi Ve Sosyal Fonksiyonları*. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 7 (26), 86-97.

Savran, G. A. (2013). *Sivil Toplum ve Ötesi: Rousseau, Hegel, Marx (3.Baskı)*. İstanbul: Belge Yayınları.

Soysal, M. (1968). *Anayasaya Giriş*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Sivil Düşün (2024). *Gelecekte Sivil Toplum*. Erişim Tarihi: 15.01.2024, <https://www.sivildusun.net/sivil-dusun-forumu-2/>.

Şenocak, H. (2009). Sivil Toplum Kuruluşları (STK)’nın Artan Önemi ve Üsküdar’da faaliyet Gösteren Bazı STK’lar Üzerine Bir Araştırma. *Sosyal Siyaset Konferansları*, vol.56, 158, 159.

Şahin, L. ve Öztürk, M. (2008). Küreselleşme Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye’deki Durumu. *Journal of Social Policy Conferences*, Issue: 54, 3-29.

Talas, M. (2011). Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi. *Türklük Bilimi Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 29, 387-401.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji Ve Bütçe Başkanlığı (2019), *Onbirinci Kalkınma Planı: 2019-2023*, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Yayını, Ankara, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/On-Birinci-Kalkinma-Planı.pdf> (Erişim Tarihi: 20.11.2023).

Therborn, G. (1999), *“Sivil Toplumun Ötesi: Demokratik Deneyimler ve Ortadoğu’ya Uygunlukları”* (Çev. Ahmet Fethi), iç. Sivil Toplum, Demokrasi ve İslam Dünyası. (Der. E. Özdalga ve S. Persson), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Tocqueville, A.De. (1994) *Amerika’da demokrasi*, (İ. Sezal ve F. Dilber, Çev), Ankara: Yetkin Yayınları.

Turan, İ. (1998), *“1972-1996 Döneminde İstanbul’da Derneksel Hayat”, içinde: Tanzimattan Günümüze İstanbul’da STK’lar*, A.N. Yücekök, İ. Turan, M.Ö. Alkan (Ed.), İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları .

Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı. (2004). AB Uyum Süreci ve STK’lar. *Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşları Sempozyumu XIV*, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları.

TÜSEV (2011), *Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu II*. TÜSEV Yayınları

Türk Dil Kurumu (TDK) (2023). www.tdk.gov.tr

Uluç AV. (2013). Türkiye’de Sivil Toplum ve Demokrasi ilişkisi”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, 2013, 399-418

Yıldırım, M. (2003). *“Sivil toplum ve devlet. C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 27.2, 229-245.



Derleme Makalesi / Review Article

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA BİLGİ VE TEKNOLOJİNİN YÜZÜ

M.Emin NASIR ¹Taylan ALİN ²

ÖZ

Gelişen teknolojinin insan hayatının her yerinde yer almaya başlaması kamu hizmetlerini de dijital yeniliklere uygun hale getirmeye zorunlu kılmıştır. e-Devlet uygulaması ile günümüzde birçok ülke hizmetlerini elektronik ortamda vatandaşlarına sunmaya başlamış ve kamu dairelerinde yüz yüze yapılması gereken işlemler gün geçtikçe azalışa geçmiştir. Elektronikleşme rüzgârı ülkemizdeki kamu kurumlarında hızlı bir şekilde etkisini göstermektedir. e-Dönüşüm sürecinde İçişleri Bakanlığı da yürütmüş olduğu projelerle önemli kazanımlar elde etmektedir. Bu projeler ekonomik tasarruf, hızlı hizmet ve erişilebilirlik odaklı olarak planlanmıştır. Bürokratik süreçlerdeki azalma, kırtasiye harcamalarındaki düşüş ve vatandaşlara daha etkili hizmet sunma kapasitesindeki artış dijitalleşmenin getirdiği avantajlar arasında yer almaktadır. Çalışma kapsamında Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü tarafından yapılmış olan başlıca projeler ve bu projelerin kamu hizmetlerine etkileri ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: İçişleri Bakanlığı, Bilgi Teknolojileri, Kamu

¹ Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı V. ORCID: 0009-0006-8797-8926

² Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, İçişleri Uzmanı ORCID: 0009-0006-6559-5123

THE FACE OF INFORMATION AND TECHNOLOGY IN THE MINISTRY OF INTERIOR

ABSTRACT

The fact that the developing technology has started to take place everywhere in human life has made it compulsory to make public services in accordance with digital innovations. With the e-Government application, many countries have started to provide their services to their citizens in electronic environment and the transactions that need to be done face to face in public offices have decreased day by day. The wind of electronicisation shows its effect rapidly in public institutions in our country. In the process of e-Transformation, the Ministry of Interior also achieves significant gains with the projects it has carried out. These projects are planned with a focus on economic savings, fast service and accessibility. Reduction in bureaucratic processes, decrease in stationery expenditures and increase in the capacity to provide more effective service to citizens are among the advantages of digitalisation. Within the scope of the study, the main projects carried out by the General Directorate of Information Technologies and the effects of these projects on public services are discussed.

Keywords: Ministry of Interior, Information Technology, Public

GİRİŞ

Teknolojinin evrimi, ilk insanların hayatlarını düzenlemek amacıyla basit hesaplamalar yapmalarıyla başlamıştır (Sharp, 1999). Tarihte uzun yıllar devam eden sanayi toplumu, İkinci Dünya Savaşı ile artan teknolojik araştırmalar neticesinde üretim alanında birçok yeniliğin ortaya çıkması sonucunda yerini bilgi toplumuna bırakmıştır (Poster, 1990). “Bilgi Toplumu”, insanların mevcut teknolojiye kolay şekilde ulaşarak istediği her türlü bilgiyi elde etme imkanına sahip olduğu toplum olarak ifade edilmektedir (Selvi, 2012).

Zaman içerisinde ülkeler kamu hizmetlerini dijitalleştirerek ulaşımaları daha kolay ve hızlı hale getirmeye gayret göstermiştir (Demirel, 2006). Kamu tarafından sunulan hizmetlerdeki elektronikleşmenin en temel uygulaması da e-Devlet uygulaması olmuştur (Çakır, 2023). Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından yapılan tanıma göre e-Devlet, verilen hizmetlerin daha nitelikli hale gelebilmesi için bilgi teknolojileri ve internetin bir köprü olarak kullanılmasıdır (OECD, 2014; Herkmen, 2004). e-Devlet uygulamasıyla hem merkezi hem de yerel yönetimler vermiş oldukları hizmetleri dijital platform ve web uygulamaları sayesinde açık bir şekilde vatandaşların hizmetine sunmaktadır (Çakır, 2023). e-Devlet uygulaması 1990’lı yıllarla beraber ilk olarak Amerika’da ortaya çıkmış ve diğer ülkelere de zamanla yayılmıştır. Belge geçer gibi basit elektronik cihazlar ile başlayan süreç internetin yayılması ile dönüşümünü hızlandırmıştır (Çarıkçı, 2010).

Ülkemizde e-Devlet alanında somut adımların atılması ise 2000’li yılların başında Avrupa Birliğine üyelik süreci ile başlamıştır. e-Avrupa girişimi doğrultusunda, uygulanacak politika ve eylem planlarında e-Türkiye, e-Dönüşüm Türkiye projesi başta olmak üzere e-Devlete yönelik çalışmalara yer verilmiştir (Demirhan ve Türkoğlu, 2014).

Kamusal dijitalleşme alanında yapılan en önemli çalışmaların başında ise Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte gelen Dijital Dönüşüm Ofisi yer almaktadır (30474 Sayılı 1 Karar Sayılı, 2018). Dijital Dönüşüm Ofisi bilgi teknolojileri alanında gerek kamu kurum ve kuruluşları arasındaki iletişimi sağlamak gerekse kamu ve özel sektör arasındaki koordinasyonu gerçekleştirmek açısından önemli bir konuma sahiptir. e-Devlet tarafından vatandaşlara sunulan hizmetlerin çeşitliliğinin

ve kalitesinin artırılması bununla birlikte farklı teknolojik alt yapı kullanan kamu kurumlarının dijitalleşme çalışmalarının tek elden koordine edilmesinin sağlanması da Dijital Dönüşüm Ofisinin görevleri arasında bulunmaktadır (Avaner ve Fedai, 2019; Babaoğlu, 2020).

Zaman içerisinde bilgi teknolojilerindeki bu gelişmeler kamu yönetimindeki anlayışa da yansımış, hizmetlerde şeffaflığın, erişilebilirliğin ve etkinliğin artmasına; hizmete ulaşmadaki sürenin kılmasına olanak sağlayarak vatandaşların daha katılımcı olduğu bir kamu yönetimi düşüncesi ortaya çıkarmıştır. Gelişen e-Devlet oluşumu sayesinde kurumlar içerisinde dijital anlamda dönüşümler ve bilgi teknolojileri alanında yeni birimler oluşmaya başlamıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2008). Buna bağlı olarak hizmetlerin verimliliği ve kamusal kaynaklardan tasarruf edilmesi noktasında önemli artışlar meydana gelmiştir (Çeliksoy, 2020).

Bu çalışmada, kamudaki e-Devlet ve dijital dönüşüm anlayışının İçişleri Bakanlığı nezdinde nasıl geliştiği incelenecek ve bu anlayış doğrultusunda Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü tarafından yapılan projeler üzerinden kamu hizmetlerindeki erişilebilirlik, tasarruf ve verimlilik gibi faktörler değerlendirilecektir.

1. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI BİLGİ TEKNOLOJİLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Bilgi teknolojileri kapsamında İçişleri Bakanlığı bünyesindeki ilk birim 20 Kasım 2000 tarihli Makam Onayı ile Özel Kaleme bağlı olarak kurulan Bilgi İşlem Çalışma Birimidir. Birimin kuruluş amacı teknolojik gelişmelerin izlenmesi, Bakanlık içi donanım ve yazılım ihtiyaçlarının karşılanması, bilişim altyapısının etkin bir şekilde yönetilmesi ve projelerin hayata geçirilmesi olarak planlanmıştır. 29.04.2004 tarihinde Bakanlığın elektronikleşme politikalarının görüşüleceği e-Bakanlık Koordinasyon Kurulu, Bakan Oluru ile kurulmuş ve bu kurul daha sonra Bilişim Koordinasyon Kurulu adını almıştır. 05.05.2004 tarihli Bakanlık Onayıyla da görev, yetki, çalışma ve teşkilat şemasının belirlendiği Bilgi İşlem Daire Başkanlığı yönergesi yürürlüğe girmiştir. 17 Ağustos 2011'de ise Bilgi İşlem Daire Başkanlığı resmi olarak kurulmuştur (28028 Sayılı 649 Karar Sayılı, 2011).

Gelişen teknolojiye bağlı ihtiyaç ve hizmetlerdeki artış neticesinde Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, 30.06.2021 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genel Müdür yönetiminde 5 daire başkanlığı ve 9 şube müdürlüğünden oluşan

(Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü Birim Yönergesi, 2021) Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğüne dönüşmüştür (31527 Sayılı 75 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2021).

Genel Müdürlüğün Resmi İnternet Sitesinde belirtilen başlıca görevleri;

- a) Bakanlık projelerinin Bakanlık bilişim altyapısına uygun olarak tasarlanmasını ve uygulanmasını sağlamak, teknolojik gelişmeleri takip etmek,
- b) Bakanlık bilişim hizmetlerinde kullanılan yazılım ve donanımların dışa bağımlılığını azaltmak üzere yerlilik ve millilik oranlarını artırmak için çalışmalar yürütmek, yenilikçi ve dönüştürücü proje üretmek, bu amaçla Ar-Ge çalışmalarını yapmak ve yaptırmak,
- c) Siber güvenlik alanında Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı kuruluşları nezdinde gerekli önlemleri almak ve çalışmaları yürütmek,
- d) Bilgi güvenliği ve güvenilirliği konusunun gerektirdiği önlemleri almak, politika ve ilkeleri belirlemek, kamu bilişim standartlarına uygun çözümler üretmek,
- e) Bakanlığın görev alanına giren bilişim konularında bağlı kuruluşlar ve mahalli idareler ile her türlü koordinasyon, standardizasyon ve entegrasyonu sağlamak,
- f) Bakanlık bağlı kuruluşlarınca yürütülen güvenlik hizmetleri ile ilgili bilişim uygulamalarında koordinasyonu sağlamak, bu alanda Ar-Ge çalışmaları yapmak ve yaptırmak,
- g) Bakanlık hizmetleriyle ilgili bilgileri toplamak ve ilgili birimlerle iş birliği içinde veri tabanları oluşturmak, Bakanlığın dijital dönüşüm ve dijital arşiv hizmetlerini yürütmek,
- h) Bakanlığın görev alanına giren konular itibarıyla yapay zekâ ile büyük veri alanlarında dünyadaki gelişmeleri takip etmek ve bunlara ilişkin altyapı, yazılım ve donanım çalışmalarını yapmak,

i) Bakanlığın internet sayfaları, elektronik imza ve elektronik belge uygulamaları ile ilgili teknik çalışmaları yapmak,

j) Cumhurbaşkanlığına ve Bakanlıkça hazırlanan eylem planlarında yer alan bilgi teknolojileri ile ilgili stratejilerin ve eylemlerin Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı kuruluşları nezdinde koordine ederek uygulanmasını sağlamak,

k) Bakanlıkça yürütülen e-Devlet ve yalınlaştırma çalışmalarına teknolojik destek vermek. (Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü Birim Yönergesi, 2021)

Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Özel Kalem bünyesinde bir çalışma birimi olarak kuruluşundan günümüze kadar kendisine verilen görev ve sorumluluklar doğrultusunda Bakanlık bilişim alt yapısına uygun şekilde birçok proje ve çalışma gerçekleştirmiştir. Bu çalışmaların önde gelenleri;

- e-İçişleri
- Elektronik Belge Yönetim Sistemi
- e-Otoban
- e-Başvuru
- Muhtar Bilgi Sistemi
- Açık Kapı
- e-Belediye
- İnternet Sayfaları Yönetimi (İSAY)
- Evim Yuvan Olsun
- Vefa projelerinden oluşmaktadır.

2. BİLGİ TEKNOLOJİLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ PROJELERİ

2.1. e-İçişleri

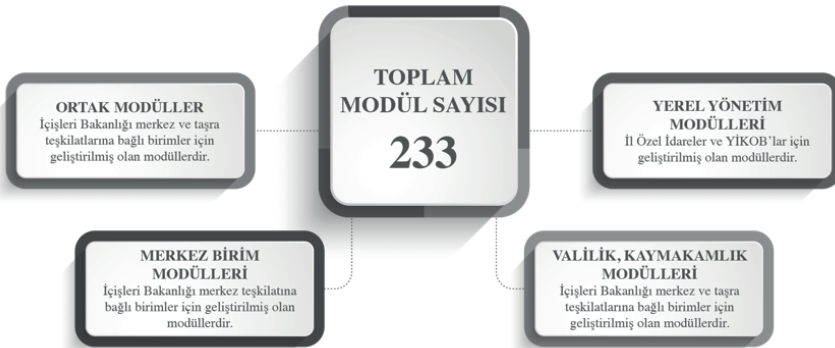
İçişleri Bakanlığı tarafından daha kaliteli ve hızlı kamu hizmeti sunma amacıyla Devlet Planlama Teşkilatınca hazırlanan e-Dönüşüm Türkiye Projesi doğrultusunda yapılan ilk proje, e-İçişleri projesidir. e-İçişleri Projesi, Bilgi Toplumu

Stratejisi ve Eki Eylem Planı belgesinde "İçişleri Bakanlığı tarafından kurumsal uygulamaların e-Dönüşümünün gerçekleştirilmesine yönelik e-Bakanlık Projesi" olarak ifade edilmiştir (Kesen, 2009: 38). 17/12/2009 tarihli ve 1021 sayılı Bakanlık Makamı yazısı ile 01/01/2010 tarihinde uygulamaya konulan proje, İçişleri Bakanlığı merkez birimleri ile valilikler, kaymakamlıklar ve il özel idarelerince yürütülen iş ve işlemlerin elektronik ortamda sürdürülmesini sağlayan, şeffaf, etkin ve basit iş süreçlerine sahip, vatandaş odaklı hizmet anlayışının; bilgi ve iletişim teknolojileri yardımıyla geliştirilmesini ve çeşitlendirilmesini, mükerrerlik arz eden projelerin bütünleştirilmesini ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile elektronik ortamda bilgi paylaşımını sağlamak maksadıyla başlatılan bir e-Dönüşüm Projesidir.

Proje hem zaman hem de maddiyat kazancı gözetilerek tasarlanmış olup yazılım, altyapı çalışmaları ve donanım ihtiyaçlarına yönelik bir dönüşümü içermiştir. Başlatılan bu proje Bakanlığın merkez birimleri ile 81 il valiliği, 922 ilçe kaymakamlığı, 51 il özel idaresi ve 30 farklı yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının (YİKOB) yürüttüğü iş ve işlemlerin elektronik ortamda sürdürülmesini sağlamıştır.

Proje 2010 yılında uygulamaya konulmuş, bu dönemde 72 ana modüle ve 2,3 milyon kod satırına sahip olmuş, ayrıca günlük olarak yaklaşık 12.000 aktif kullanıcıya hizmet sunmuştur (İçişleri Bakanlığı, 2010a: 7, İçişleri Bakanlığı, 2010b: 20). Yıllar içerisinde yeni modüllerin eklenmesi ve mevcut veya eski modüllerdeki hataların giderilmesi gibi süreçlerle gelişim göstermiştir. Bu kapsamda e-İçişleri Projesi 2023 yılı itibarıyla 233 aktif modül, 15 milyondan fazla kod satırı ve 56.576 aktif kullanıcıya ulaşmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2023).

Şekil 1. e-İçişleri proje şeması



2.1.1. Projeden Sağlanan Faydalar

Bakanlık birimleri arasında kâğıt ortamındaki yazışma ve postalama işlemleri e-İçişleri projesi sayesinde sona ermiştir. Elektronik ortama geçiş ile birlikte kâğıt, toner gibi kırtasiye harcamaları, posta masrafları ve bunlar için ayrılan zaman konusunda büyük ölçüde tasarruf sağlamıştır. Bugüne kadar yapılan tasarruf tutarı 85 milyon TL'yi aşmış bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2023).

Proje sadece mali avantajlar sunmakla kalmayıp aynı zamanda Bakanlık bünyesindeki yazılım projelerinin bütünleştirilmesini de kapsamıştır. Sürekli yazılım ve donanım güncellemeleri ile potansiyel aksaklıkların önüne geçilmiş, ileri teknolojiye sahip alt yapı ve yazılımların kullanımı teşvik edilmiştir. E-İçişleri Projesi yürütülen tüm projelerin iş zekâsı analizleri üzerinden istatistiksel bilgiler üretmek için birimlere bu bilgilerin sunulmasını sağlamıştır.

E-İçişleri Projesi 2013 yılında, Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği ve Türkiye Bilişim Vakfı tarafından yılda bir kez düzenlenen e-Türkiye Ödüllerinde Kamudan Kamuya e-Hizmetler kategorisinde 1. olmuştur ve ödül almıştır.

2.2. Elektronik Belge Yönetim Sistemi ve Yeni Nesil Elektronik Belge Sistemi (EBYS)

Elektronik Belge Yönetim Sistemi, İçişleri Bakanlığının merkez birimleri, yurt dışı misyonları, valilik ve kaymakamlıklar ile il özel idarelerinin ihtiyaçları doğrultusunda bir modül olarak geliştirilmiştir. TS 13298 Elektronik Belge Yönetimi Standartları çerçevesinde tasarlanan bu sistem, resmi yazışma süreçlerinin tamamını kapsamış ve belge oluşturma, paraf, imza, posta gibi adımları içermiştir. EBYS yazılım çalışmalarına 2005 yılında başlanmış, 2008 yılında pilot uygulama aşamasına geçilmiş, 2010 yılında da bütün merkez ve taşra teşkilatında kullanımına sunulmuştur. Ayrıca, e-İmza ve mobil imza entegrasyonunu sağlamıştır. Böylece sistemin daha geniş bir kullanım sahasına hâkim olması mümkün kılınmıştır. 2023 yılı itibarıyla Türkiye'deki 1393 belediye ve 30 su ve kanalizasyon idaresinden 1033 belediye ve 19 su ve kanalizasyon idaresi EBYS sistemini kullanmaktadır. Ayrıca 74 belediye şirketi ve 31 mahalle idare birliği de sistemden aktif olarak faydalanmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2023).

Teknolojinin gelişimi ve değişimi doğrultusunda güncel işletim sistemlerine ve internet tarayıcılarına uygun, farklı programlama dilleri ile desteklenmiş bir

biçimde elektronik belge ile ilgili tüm mevzuat ve standartlara bağlı kalınarak kullanıcı dostu ara yüzleri barındıran, kullanıcıların sistemi en fonksiyonel şekilde kullanmasına olanak sağlayan, yüksek hızlı içerik arama kabiliyetine sahip bir şekilde Yeni Nesil EBYS projesi hayata geçirilmiştir.

Yeni Nesil EBYS 2023 Ocak ayında tamamlanarak pilot belediyelerde test ortamında kullanıma açılmış ve gerekli kullanıcı testleri yapılmıştır. 2023 yılı itibarıyla 3 il belediyesi, 6 ilçe belediyesi, 1 belde belediyesi, 1 su ve kanalizasyon idaresi, 1 belediye şirketi ve 4 mahalli idare birliği Yeni Nesil EBYS sistemini kullanmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2023).

2.2.1 Projeden Sağlanan Faydalar

EBYS projesi sayesinde İçişleri Bakanlığına bağlı birimler ve belediyeler ile olan yazışmalar elektronik ortama taşınmış ve evrak işlemlerine bağlı maliyetler ortadan kalkmıştır.

Şekil 2. EBYS sistemi üzerindeki evrak sayıları

No	EBYS Verisi	Gelen-Giden Evrak Sayısı
1	Evrak Modülü Üzerinden Gelen Ve Gönderilen Elektronik Evrak Sayısı	26.627.830
2	E-Dilekçe Sayısı	800
3	Birebir Entegre Olan Kurumlar İle Yapılan Elektronik Yazışma Sayısı	4.953.107
4	KEP (Kayıtlı Elektronik Posta) Üzerinden Gelen Ve Gönderilen Evrak Sayısı	2.790.147
TOPLAM		34.371.884

2.3. e-Otoban

Bu proje taşra teşkilatına dayalı ve mülki idare amirinin onayını gerektiren belge süreçlerini ele alarak evrakların elektronik ortamda onaylanmasını hedeflemiştir. E-Otoban Projesi ve e-Devlet projesinin gereklilikleri ve birlikte çalışabilirlik standartları çerçevesinde; vali, vali yardımcısı ve kaymakamların havale ve imza işlemleri, zaman ve mekândan bağımsız olarak tek bir ara yüz üzerinden taşradaki evrak akışının elektronik ortamda yönetilebilmesini sağlamıştır. Farklı EBYS arasında etkileşim sağlayabilme özelliği projenin bir diğer önemli hedefi olmuştur.

E-Otoban Projesinin işleyişi aşağıdaki gibidir;

a) e-İçişleri Projesi EBYS ara yüzü üzerinden dış kurumdan gelen evraklar

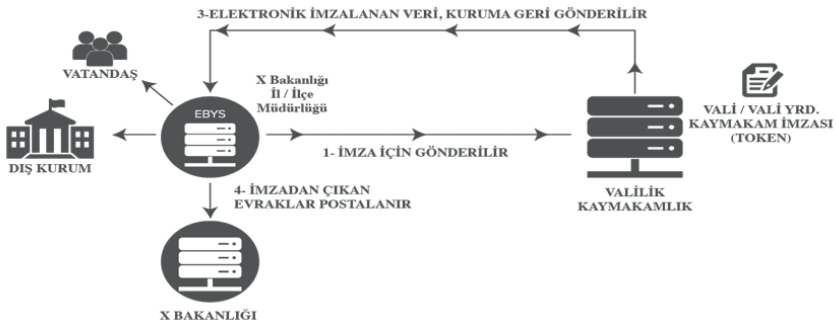
bölümünden evrak alınır,

b) Bu evrak ilgili Mülki İdare Amirliği (MİA) havale onayını almasından sonra ilgili taşra teşkilatına entegre edilmesi için seçilir,

c) MİA e-İmzası ile evrak onaylanır, ek havale yerleri eklenir veya havale işlemi iptal edilebilir,

d) Evrak onaylanır ve ilgili taşra teşkilatına entegre edilerek iletilir.

Şekil 3. e-Otoban projesi



2.3.1. Projeden Sağlanan Faydalar

Proje kapsamında 18 kurum giden evrak süreçlerine, 8 kurum ise gelen evrak süreçlerine entegre edilmiştir. Yaklaşık 28 milyon belgenin elektronik ortamda onaylandığı görülmüştür. Bu süreç ülke genelinde zaman ve kaynak tasarrufu başta olmak üzere toplamda mali değeri 110 milyon TL'den fazla kâğıt ve posta tasarrufu sağlamıştır (İçişleri Bakanlığı, 2023).

Proje, kurumlara ait dokümanların kolaylıkla takip edilebilmesine imkân tanıyıp hızlı karar alma ve evrak onay süreçlerini büyük ölçüde kolaylaştırarak verimliliğin artmasını sağlamıştır. Özellikle dış kurum evrakları için uzun süren vali, vali yardımcısı ve kaymakam paraf ve imza süreçlerini tek bir ara yüz aracılığıyla kısa süre içerisinde tamamlanabilir hale getirmiştir. Bütün kamu kurumlarının entegrasyonu ile yılda yaklaşık 14 milyon evrakın e-Otoban üzerinden işlem görmesi planlanmıştır. Ayrıca projenin e-Yazışmaya imkân vermesi de bir ilave tasarrufu mümkün kılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının tamamen kâğıtsız ofis uygulamasına geçebilmesini sağlamak için birlikte çalışabilirlik esaslarına uygun

olarak geliştirilen e-Otoban Projesi, e-Yazışma hedeflerinin gerçekleşmesi adına bir köprü görevi görmektedir.

2.4. e-Başvuru

İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı, valilikler, kaymakamlıklar, il ve ilçe özel idareleri, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, bağlı ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşları kapsayan, İçişleri Bakanlığı tarafından sunulan hizmetlere ilişkin başvuruların e-Devlet üzerinden alınarak elektronik ortamda takibini ve sonuçlandırılmasını sağlayan bir sistemdir. Şu ana kadar 10.200 personel sistemde yetkilendirilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2023).

2.4.1. Projeden Sağlanan Faydalar

Projeden önce, talep edilen hizmetler için vatandaşların ilgili kuruma gelerek fiilen başvuru yapmaları gerekirken, proje sayesinde elektronik ortam üzerinden başvuru alınabilmektedir. Buna göre vakit ve kaynak israfı kapsamında azalış sağlanırken hizmetlere erişim noktasında ise önemli bir artış meydana gelmiştir.

e-Başvuru sisteminde 13 kategoride 107 hizmet başlığı ile vatandaşlar başvurularını gerçekleştirebilmektedir. İçişleri Bakanlığınca sunulan e-Başvuru hizmetleri ile yıllık 24.519.845 işlem elektronik ortama taşınarak yaklaşık olarak 2 milyar TL tasarruf sağlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2023).

Şekil 4. e-Başvuru Sistemi hizmet sayısı

BİRİM ADI	HİZMET SAYISI
Merkez ve Taşra Birimleri	141
Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü	31
Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü	54
KİHBİ Dairesi Başkanlığı	1
Strateji Geliştirme Başkanlığı (YİKOB)	36
Valilikler/Kaymakamlık	19
Bağlı Kuruluşlar	79
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	7
Emriyet Genel Müdürlüğü	42
Jandarma Genel Komutanlığı	30
TOPLAM	220

2.5. Muhtar Bilgi Sistemi

Muhtarların kamu hizmetlerine ilişkin görevlerini daha hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına iletecekleri taleplerin takip edilmesi, sonuçlandırılması ve raporlanması imkânı sunan bir sisteme ihtiyaç duyulduğu için İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü tarafından Muhtar Bilgi Sistemi geliştirilmiştir.

Şekil 5. Muhtar Bilgi Sisteminde yapılan çalışmalar



2.5.1. Projeden Sağlanan Faydalar

Sistem 50.401 muhtar, 7 iller idaresi, 398 valilik, 3035 belediye ve 9568 valilik alt birim kullanıcısına hizmet vermektedir. Toplam başvuru sayısı ise 182.664'dür. 2023 yılı Kasım ayı itibarıyla projenin maddi olarak tasarruf miktarı yaklaşık 14 milyon TL'dir (İçişleri Bakanlığı, 2023). Bununla birlikte proje sayesinde muhtarların çalışma verimliliği artmış ve hizmete erişimleri kolaylaşmıştır.

2.6. Açık Kapı

E-Dönüşüm anlayışıyla gelen hükümet politikaları dönemin ihtiyaçlarına elverişli bir biçimde yapılanma konusunu gündeme taşımıştır. Geliştirilen politika vatandaşların görüş, öneri, talep ve şikâyetlerini dile getirebilmelerine ve tek başvuru ile sonuç alabilmelerine olanak tanıyan; hızlı, etkili ve verimli bir yönetim anlayışını esas almıştır. Bu hedefler doğrultusunda 2017 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından 180 Günlük Hükümet Eylem Planı kapsamında Açık Kapı Projesi başlatılmıştır. Valiliklerde Açık Kapı Şube Müdürlükleri, Bakanlık tarafından uygun görülen ilçe kaymakamlıklarında ise Açık Kapı şeflikleri oluşturularak teşkilat yapısına eklenmiştir (31089 sayılı Valilik ve Kaymakamlık, 2020).

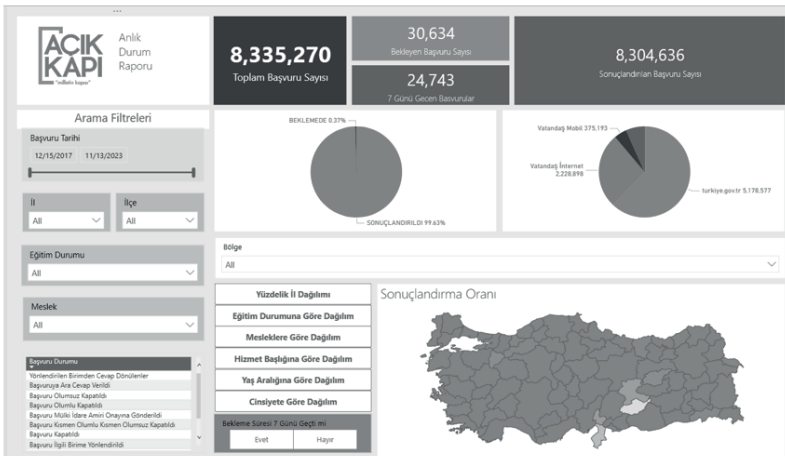
Proje, vatandaşların işlemlerini dijital ortamda tamamlamasına olanak tanıyan bir yazılım sistemi olarak Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü tarafından geliştirilmiştir. Proje sayesinde vatandaşlar tarafından valiliklere yapılan taleplerin kayıt ve takibi elektronik ortamda sağlanıp sonuçlandırılmaktadır. Vatandaşlar www.acikkapi.gov.tr adresinden, e-Devlet üzerinden veya mobil uygulamayı kullanarak 19 başlık ve 326 konu içerisinde seçtikleri taleplerini doğrudan tüm valilik ve kaymakamlıklar uhdesinde oluşturulan Açık Kapı masalarına iletebilmektedirler. Yapılan başvurular 20 farklı hizmet başlığı altında kategorize edilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2023).

2.6.1. Projeden Sağlanan Faydalar

2017 yılından 2023 yılı Kasım ayına kadar yüz yüze yapılan başvuru sayısı 549.668 iken; mobil uygulama aracılığıyla yapılan başvuru sayısı 375.193, internet sitesi üzerinden başvuru sayısı 2.228.898, e-Devlet üzerinden başvuru sayısı ise 5.178.577'dir. 2023 yılı itibarıyla (01/01/2023-13/11/2023) toplam başvuru sayısı 1.735.253 olup söz konusu başvuruların 1.705.039'u sonuçlandırılmıştır. Başvuruların yanıtlanma oranı ise %99,63'tür (İçişleri Bakanlığı, 2023).

Buna göre yüz yüze başvuru ve dijital başvuru oranlarına bakıldığında Açık Kapı projesinin kamu hizmetlerine erişim noktasında nasıl bir artış sağladığı açıkça görülmektedir. Bunun yanında vatandaşların evlerinden hiç çıkmayarak talep ettikleri hizmete hızlı bir şekilde başvurabilmeleri, zaman ve kaynak kullanımı bakımından da önemli kazanım sağlamaktadır.

Şekil 6. Açık Kapı projesi anlık durum raporu



2.7. e-Belediye

E-Belediye Bilgi Sistemi yerel yönetim felsefesi doğrultusunda vatandaş odaklı hizmet sunmayı hedefleyen bir proje olarak hazırlanmıştır. E-Belediye yerel yönetimlerin iş ve işlemlerini elektronik ortamda yürütmesine ve bölge sakinlerine yerel hizmetleri çevrimiçi olarak sunmasına olanak tanıyan en büyük dijital dönüşüm projelerinden biridir.

Hizmetlerin hızlı, güvenli ve kesintisiz bir şekilde sunulmasını amaçlayan proje, yazılımları ihtiyaca göre güncelleyerek ortak sistem altyapısında çalışan e-İçişleri projesi entegrasyonlarından yararlanmıştır. Belediyeleri ortak bir platformda bir araya getirerek kendi içlerinde ve diğer kamu kurumlarıyla elektronik ortamda kesintisiz yazışma yapabilmelerine, verilere tek bir noktadan ulaşabilmelerine, hizmetlerin e-Devlet kapısına taşınarak zaman ve mekândan bağımsız hale gelmesine olanak sağlamıştır.

E-Belediye Bilgi Sistemi 67 modülden oluşmaktadır ve bunlardan 45 tanesi İçişleri Bakanlığı tarafından 22 tanesi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır. Tüm modüllere sahip bir e-Belediye sistemi 2023 yılı itibarıyla 120 belediye tarafından kullanılmakta olup gün geçtikçe kullanan belediye sayısı artmaktadır. Bununla birlikte bu modüllerden Gelir Modülü 117 belediyede, Muhasebe Modülü 113 belediyede, İnsan Kaynakları Modülleri 177 belediyede, Evlendirme Modülü ise 992 belediyede aktif olarak kullanılmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2023).

Mobil uygulama, internet sitesi ve e-Devlet üzerinden yapılan başvurular farklı kullanıcı ihtiyaçlarına uygun çözümler sunarak herkesin hizmetlere kolayca erişebilmesi imkanını getirmiştir. Belediyeler dışındaki kamu kurumlarının kullanmış olduğu elektronik servislerin de e-Belediye projesine entegre edilmesi kamu hizmetlerine erişim oranını artırmıştır.

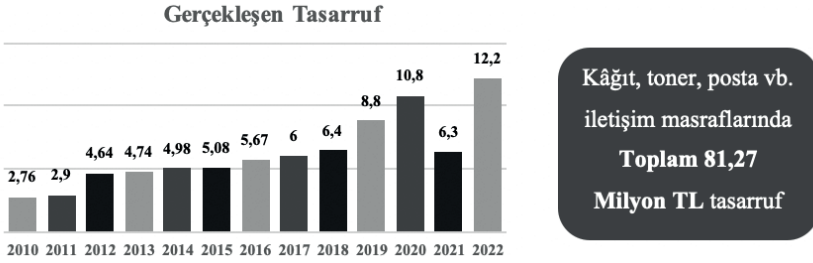
Projeye Entegre Olan Servisler

1. Adres Kayıt Sistemi Sorgulama (Adres Bilgisi, Ulusal Adres Veri Tabanı)
2. Türkiye İş Kurumu (İşsizlik Bilgileri)
3. Kimlik Paylaşım Sistemi (Aile Nüfus Bilgileri)

4. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (Tarım Geliri Bilgileri)
5. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü (Tapu Bilgileri)
6. Gelir İdaresi Başkanlığı (Mükellefiyet Bilgisi)
7. Türkiye Noterler Birliği (ASBİS-Araç Bilgisi Sorgusu)
8. Yüksek Öğretim Kurumu (Öğrenci Bilgisi)
9. Sosyal Güvenlik Kurumu (Hizmet Bilgileri Sorgulama)
10. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı/Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (Yardım Bilgi Bankası Sorgulamaları).

2.7.1. Projeden Sağlanan Faydalar

Şekil 7. e-Belediye projesi kapsamında gerçekleşen tasarruf



E-Belediye sistemine katılan ve nüfusu 100.000'den fazla olan bir belediyenin 2019'dan 2021'e kadar olan dönemde bina, arsa ve arazi vergisi tahakkuklarında yaklaşık 24 Milyon TL, nüfusu 60.000-80.000 arasında ve 2022 yılında sonunda sisteme dahil bir belediyede 8 Milyon TL, nüfusu 30.000'den düşük olan ve 2022 yılında sisteme dahil olan başka bir belediyede ise 3 Milyon TL artış olmuştur (İçişleri Bakanlığı, 2023).

2.8. İnternet Sayfaları Yönetimi (İSAY)

İSAY Projesinin amacı Bakanlık ve Bakanlığa bağlı kuruluşların web sitelerinin tasarımı ve kodlamasını hazırlamak, bu sitelerin güncellenebilmesi için gerekli platformu oluşturmak ve idamesini sağlamak, bu hizmetin sunulduğu kurumlardaki site sorumlularına ihtiyaç duydukları eğitim ve teknik desteğini vermek ve ayrıca Bakanlık internet sayfasında yayımlanacak duyuruları işleme almaktır.

İSAY internet ara yüzü üzerinden kontrol edilebilen, kullanıcının kendi birimlerindeki hazır menü kalemlerine içerik girerek kendi web sayfalarını oluşturabildiği bir yazılım projesidir. İSAY yazılımı sayesinde temel bilgisayar ve internet kullanım yetisine sahip her personelin internet sitesi kullanabilmesi mümkün olmaktadır.

Projenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yaklaşık 100 bin içerik hazırlanmış, 600 GB büyüklüğünde dosya aktarımı sağlanmış, 150 tasarım modülü geliştirilmiş, masaüstü ve mobil için 3.000 farklı sayfa tasarımı yapılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2023).

2.8.1. Projeden Sağlanan Faydalar

İSAY projesi ile Bakanlık ve bağlı kuruluşlara ait 1.883 farklı internet sitesinin oluşturulması ve her birinin teker teker farklı yerlerde ve farklı kişilerce hazırlanması gerekliliği ortadan kalkmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2023). Bununla birlikte hem web sayfası hazırlanması için kurum veya kuruluşça dışarıya ödenecek ücretten hem de zamandan kazanç sağlanmıştır. Bunlara ek olarak merkezi içerik yönetim sistemi içerik eklemeyi güncellemeyi ve düzenlemeyi kolaylaştırarak personelin verimliliğini artırmıştır.

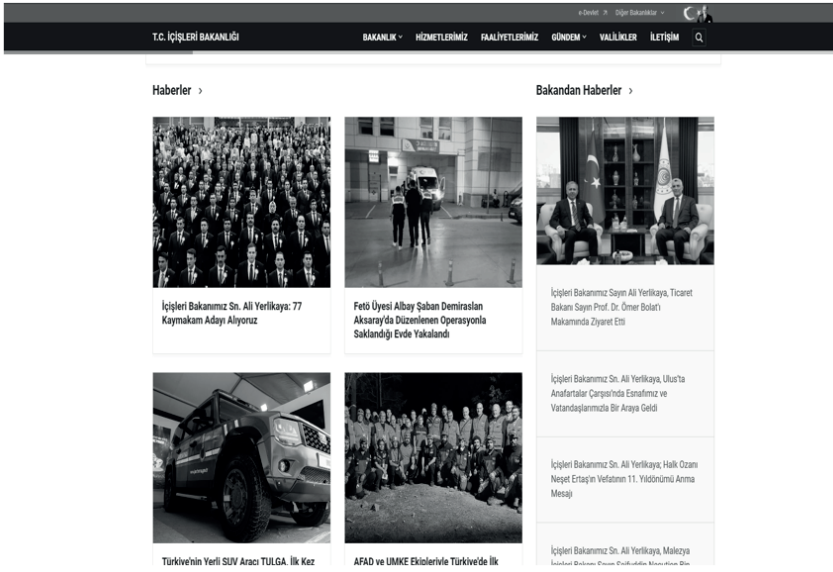
Şekil 8. İSAY projesi ile oluşturulan internet sayfasının bilgisayar, mobil cihaz ve tablet cihaz sürümleri



İSAY projesi ile birlikte vatandaşların ve paydaşların kurumlarla daha etkili bir iletişim kurması sağlanarak, kurumların erişilebilirliği artırılmıştır.

Proje kapsamında internet sayfa sorumlularına gerekli eğitim ve teknik destek verilmiştir. Eğitim videoları ve dokümanlar için Bakanlık ve bağlı birimlerin internet sitesi yetkililerine kolay erişim imkânı sunularak sürekli öğrenme desteklenmiş ve sorunlara hızlı çözümler getirilmesine imkân verilmiştir.

Şekil 9. İŞAY projesi ile oluşturulan İçişleri Bakanlığı internet sayfası



Sonuç olarak İŞAY Projesi internet sitelerinin tasarımını sadece görsel açıdan değil aynı zamanda erişilebilirlik perspektifinden de ele alarak geniş bir kullanıcı kitlesine etkili bir şekilde ulaşmayı hedeflemiştir. Bu sayede proje, vatandaşlar ve paydaşlar ile daha etkili bir iletişim kurulmasına katkı sağlamıştır.

Projede elde edilen toplam ziyaret sayıları ise kurumlara göre değişkenlik göstermiş ve en çok ziyaret edilen 5 web sayfası 2023 tarihi itibarıyla güncel veriler ile şu şekilde sıralanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2023):

1. icisleri.gov.tr sayfası 62.200.605 ziyaretçi
2. egm.gov.tr sayfası 47.252.871 ziyaretçi
3. nvi.gov.tr sayfası 38.794.642 ziyaretçi
4. jandarma.gov.tr sayfası 35.909.003 ziyaretçi

5. goc.gov.tr sayfası ise 23.036.881 ziyaretçi

İSAY projesi site sorumlularına gerekli eğitim ve teknik destek vererek internet sitelerinin etkin bir şekilde yönetilmesini ve güncellenmesini sağlamıştır.

2.9. Evim Yuvan Olsun

evimyuvanolsun.org platformu 6 ve 7 Şubat 2023 depremlerinden etkilenen vatandaşlarımızın barınma ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulmuştur. Kampanyanın etkin bir şekilde uygulanabilmesi için valiler ve kaymakamlar da projeye dahil edilmiş ve projenin yazılım altyapısı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 10. 6 Şubat depremi (TRT Haber, 2023)



Depremzedeler için ücretsiz yahut uygun kira bedeliyle konaklama imkânı sağlayan gönüllüler evlerini minimum 3 aylık bir süreyle kullanıma sunmak amacıyla başvurularını Gönüllü Konut Konaklama Başvuru Sistemi üzerinden gerçekleştirmektedir. Gönüllü talepleri www.evimyuvanolsun.org web sayfası üzerinden yapılabildiği gibi; Emlakjet, Hepsiemlak, Sahibinden veya Zingat vb. uygulamalar aracılığıyla da toplanabilmektedir. Ayrıca 112 Acil Çağrı Merkezleri aranarak da başvurular alınabilmektedir. Uygulamalardan toplanan konut başvuruları web servis entegrasyonları aracılığıyla Genel Müdürlüğümüzde toplanmaktadır. Kimlik bilgilerinin doğrulanması için ise ayrıca Kimlik Paylaşımı Sistemi servisi kullanılmıştır.

Depremzedeler www.depremzede.icisleri.gov.tr veya deprem bölgesindeki valiliklerin web sayfaları üzerinden başvurularını yapabilmektedirler. Tüm başvurular Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü çatısı altında toplanmaktadır.

Sistemdeki hane bilgileri valilikler ve kaymakamlıklar tarafından görevlendirilen kişilerce yerinde kontrol edilmektedir. Seçilen 1930 personele sistemde uygun yetkiler ve uygulamayla ilgili eğitimler verilmiştir. Böylece beyan edilen evlerin oturmaya uygun olup olmadığı kontrol edilerek sistem üzerinde onaylanmaktadır. (Kaynakça yok)

2.9.1. Projeden Sağlanan Faydalar

Bu projenin uygulanmasında depremlerden etkilenen vatandaşlar için acil barınma imkanlarını sağlama hedefiyle başlayan süreç erişilebilirlik ilkesini ön planda tutmuştur. Depremzedelerin başvurularını yapabilmeleri için projenin kullanıcı dostu bir web sayfası ve mobil uygulaması geliştirilmiş ayrıca 112 Acil Çağrı Merkezleri aracılığıyla da başvurular alınmıştır. Bu çeşitlilik farklı kullanıcı profillerinin ihtiyaçlarını karşılayarak projenin erişilebilirliğini artırmıştır.

2.10. Vefa İletişim Sistemi

Proje, pandemi döneminde sokağa çıkma yasağı getirilen vatandaşların Vefa Sosyal Destek Numaralarını aramaları ile taleplerinin karşılandığı bir sistem olarak hazırlanmıştır. Tek başına yaşayan ve ihtiyaçlarını karşılayacak yakını olmayan insanlar için valilikler ve kaymakamlıklar tarafından oluşturulan Vefa Sosyal Destek grupları, içlerinde polis, jandarma, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı personeli ve bekçiler gibi kamu çalışanlarını barındırmaktadır. Sahada yer alan kolluk kuvvetleri ve Vefa Sosyal Destek Grupları ilgili talepleri mümkün olan en kısa sürede değerlendirmiştir. 81 il valiliklerinde ve tüm kaymakamlıklarda bu işle görevli 22.321 kullanıcı yetkilendirilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2023).

2.10.1. Projeden Sağlanan Faydalar

Uygulamanın başladığı günden bu yana Vefa Sosyal Destek Grupları teker teker hanelere ulaşarak ilaçtan gıdaya kadar ihtiyaç sahiplerine yardımcı olmuştur. Vefa İletişim Sistemi, özellikle yaşlı ve kronik rahatsızlığı bulunan vatandaşların sokağa çıkma kısıtlaması nedeniyle karşılaştığı ihtiyaçları hızlı bir şekilde karşılamayı hedeflemiştir. Bu süreçte vatandaşların ihtiyaçlarını bildirebilmeleri için 112,

155 ve 156 gibi farklı numaralar kullanılmıştır. Bu numaralara 640.966 arama yapılmış, bunlardan 569.549 hanenin ihtiyaç bildirimi valilik ve kaymakamlar koordinasyonunda Vefa Sosyal Destek Grupları tarafından yerine getirilmiş, bilgi almak amacıyla yapılan aramalar ise ilgili birimlere aktarılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2023). Bu çeşitli iletişim kanalları farklı beceri seviyelerine sahip vatandaşların ihtiyaçlarını iletebilmesine olanak tanımış ve böylece kolaylık ve erişilebilirlik ilkesine uygun bir hizmet sunulmuştur.

3. DEVAM EDEN / PLANLANAN PROJELER

Limanlarda Tek Kart Projesi, limanlarda kullanılan kart sayısının azaltılması ve mevcut yapının iyileştirilmesi hedefiyle başlatılmıştır. Bu sayede bürokratik süreçlerin azaltılması ve kamu ile özel sektörün operasyonel maliyetlerinin düşürülmesi amaçlanmaktadır. Limanlardaki gümrüklü sahaların sevk ve idaresinde etkinliği sağlamak, hizmetleri daha verimli ve etkin bir şekilde yürütmek de projenin amaçları arasındadır.

Dernekler Bilgi Sistemi (DERBİS), derneklerin elektronik ortamda bildirim ve beyanname işlemlerini gerçekleştirerek ve bürokratik süreçleri azaltarak vatandaşların işlerini kolaylaştırmaktadır. Günümüz teknolojisinin sunduğu yeniliklerden yararlanmak, diğer kamu kurumlarıyla web servis üzerinden bilgi paylaşımı sağlamak gibi hedeflerle Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğüne yeni bir yazılıma ihtiyaç duyulması üzerine Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü Yeni Nesil DERBİS projesini hazırlamıştır.

Siyasi Partiler Bilgi Sistemi (PARBİS), Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün Siyasi Partilere ilişkin iş ve işlemleri etkin ve verimli bir şekilde yönetmesini ve doğru bilgilere anında ulaşmasını amaçlayan bir projedir. Bu proje, hizmet sunumunda ve işleyişte teknolojik modernizasyonu sağlamak amacıyla Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü tarafından güncellenerek Yeni Nesil PARBİS haline getirilmektedir. Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, tüm bu projelerin geliştirilmesinde etkin bir rol oynayarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasına katkı sağlamaktadır.

Gelişen teknolojiiden faydalanmak ve her geçen gün artan taleplere daha etkin ve hızlı cevap verebilmek için özellikle son dönemde tüm dünyada kullanılmaya başlanılan yapay zekâ, veri madenciliği, makine öğrenmesi gibi dijital

gelişmeler de Genel Müdürlük tarafından takip edilmektedir. Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Yapay Zekâ Birimi ile birlikte teknolojik dönüşümünü daha da ileriye taşımayı planlamaktadır. Bu yeni birim ilk etapta ileri düzey yapay zekâ uygulamalarıyla güvenlik, içerik üretimi ve trafik yönetimi gibi alanlarda çeşitli projeleri hayata geçirmeyi amaçlamaktadır. Buna göre planlananlardan, suç tahmini projesi ile büyük veri analitiği ve yapay zekâ algoritmaları dahil edilerek polis kaynaklarının daha etkin kullanılması ve suçların önceden tespit edilmesi hedeflenmektedir. Buna ek olarak BasınBot Projesi, anahtar kelimelerle içerik üretebilen bir yapay zekâ botu sayesinde içerik üretim süreçlerini hızlandırarak zaman ve insan gücünden tasarruf sağlamayı amaçlamaktadır. Trafikiz projesi ile de yapay zekâ tabanlı trafik akışı tahmini ve tespiti üzerine odaklanarak trafik birimlerine önceden trafik yoğunluğunu görme imkânı tanıyıp trafik yönetimini etkili bir şekilde sürdürme planlanmaktadır.

SONUÇ

İnsanoğlunun basit hesaplamalar yaptığı döneme kadar dayanan teknolojinin evrimi, tarih boyunca sürekliliğini devam ettirmiştir. İkinci dünya savaşı sırasında ülkelerin savaşı kazanmak için yaptığı çalışmalar sonucu sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle birlikte teknolojik gelişim de hızlanmıştır. Hayatın her alanında yer almaya başlayan teknoloji kamu sektöründe de kullanılmaya başlanmış ve e devlet uygulamaları ile birlikte kamu hizmetleri elektronik ortamda vatandaşlara sunulmuştur.

Türkiye’de e-Devlet çalışmalarındaki somut adımlar 2000’li yılların başında Avrupa Birliği üyeliği süreci ile birlikte görülmüştür. Kamu politikaları, e-Avrupa stratejisi doğrultusunda hazırlanarak e-Türkiye ve e-Dönüşüm Türkiye projeleri hayata geçirilmiştir. Dijitalleşen devlet beraberinde kamu içerisinde yeni yapılanmalar oluşturmaya başlamıştır. Benzer şekilde İçişleri Bakanlığındaki Bilgi İşlem Birimi gelişen teknoloji ve artan ihtiyaçlar doğrultusunda önce Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığına ardından da Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğüne dönüşmüştür. Dönüşüm sadece kurumsal anlamda kalmayıp bilgi teknolojileri alanında yapılan proje ve çalışmalarla ile kamu hizmetlerinde verimlilik, erişilebilirlik ve tasarruf konularından önemli kazanımlar sağlanmıştır.

Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü tarafından, e-İçişleri, e-Belediye, e-Başvuru, Açık Kapı, İSAY projeleri başta olmak üzere geliştirilen projeler sayesinde kâğıt, toner, posta ücretleri gibi kırtasiye harcamalarında önemli miktarda azalma oluşturarak, milyonlarca TL tasarruf yapılması imkânı sağlanmıştır. Yalnızca e-İçişleri ve e-Otoban projelerinden sağlanan kırtasiye tasarrufu 200 milyon TL'ye yaklaşmış bulunmaktadır. Açık Kapı, e-Başvuru ve e-Belediye gibi vatandaşların daha önce yüz yüze yapması gereken başvurular elektronik ortama alınarak hem zaman hem de ulaşım masrafları noktasında her geçen gün artan kazançlar elde edilmektedir.

İçişlerindeki dijitalleşme kamu hizmetlerine erişimi de büyük ölçüde kolaylaştırmış ve artırmıştır. Yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 8 milyondan fazla kişi Açık Kapı uygulamasını kullanarak hızlı bir şekilde taleplerini iletmiştir. Bununla birlikte www.icisleri.gov.tr uzantılı Bakanlık internet sayfası 62 milyon fazla görüntülenme sayısına ulaşmıştır. Yine dijitalleşen kamu hizmetleri sayesinde bürokrasi azalmış çalışan kamu görevlilerinin de verimliliği artmıştır.

İçişleri Bakanlığının yürüttüğü e-Dönüşüm projeleri Türkiye'nin kamu hizmetlerini daha etkili, hızlı ve vatandaş odaklı bir şekilde sunma vizyonu doğrultusunda önemli başarılar elde etmiştir. İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Türkiye'nin iç işleyişini ve halka hizmetlerini iyileştirmek için teknolojinin gücünü kullanmayı ilke edinmiş ve bu doğrultuda tarih boyunca önemli adımlar atmıştır. Bilgisayar teknolojisinin evrimiyle iç içe geçen Genel Müdürlük, daha fazla yenilik ve gelişim ile halka daha etkili hizmet sunmayı amaçlamıştır.

Gelişmekte olan teknoloji içerisinde popülerliğini sürdüren veri madenciliği ve yapay zekâ uygulamalarının da benimsenmesiyle birlikte olay öncesi risk tahminlerinin ve etkili müdahale stratejilerinin kullanılması hedeflenmektedir. İçişleri Bakanlığının gelecekteki projeleri vatandaşların yaşam kalitesini artırmak ve kamu hizmetlerini daha erişilebilir kılmak adına önemli bir rol oynamaya devam edecektir.

KAYNAKÇA

- 28028 Sayılı 649 Karar Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (2011, 17 Ağustos). T.C. Resmî Gazete www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817-1.htm
- 31089 Sayılı Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2020, 4 Nisan) T.C. Resmî Gazete <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200404-1.htm>
- 30474 Sayılı 1 Karar Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 10 Temmuz). T.C. Resmî Gazete <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>
- 31527 Sayılı 75 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2021, 30 Haziran) T.C. Resmî Gazete www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/06/20210630-3.pdf
- Avaner, T., & Fedai, R. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: e-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine. *Amme İdaresi Dergisi*, 52(2), 149-172.
- Babaoğlu, C. (2020). Teknoloji ve Kamu Politikası İlişkisi: Nereden Nereye? İçinde M. Yıldız ve C. Babaoğlu (Ed.), *Teknoloji ve Kamu Politikaları* (s. 451-462). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Çakır, F. (2023). Dijital Dönüşüm ve Değişen Uygulamalar, Dijitalleşmenin Kamu Hizmetleri Sunumuna Yansımaları, 15-30. <https://avesis.deu.edu.tr/yayin/de237bf5-ea20-4eaf-b5a8-4503cbe6aa20/dijital-donusum-ve-degisen-uygulamalar/document.pdf> (17.11.2023).
- Çarıkçı, O. (2010). Türkiye’de e-Devlet Uygulamaları Üzerine bir Araştırma, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12, 95-122.
- Çeliksoy, E. (2020). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler ve e-Devlet. 21. *Yüzyılda Araştırma ve Toplum Dergisi*, 27(9), 709-728.
- Demirel, D. (2006). e-Devlet ve Dünya Örnekleri, *Sayıştay Dergisi*, 61 (6), 83-118.
- Demirhan, Y., & Türkoğlu, İ. (2014). Türkiye’de e-Devlet Uygulamalarının Bazı Yönetim Süreçlerine Etkisinin Örnek Projeler Bağlamında Değerlendirilmesi, *Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(22), 235-256.

Devlet Planlama Teşkilatı (2008, Mayıs). Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı (2006-2010) Değerlendirme Raporu (Rapor No:1, Sayfa 155). Bilgi Toplumu Dairesi. http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Icra_Kurulu/080500_BTS-Degerlendirme-I.pdf

İçişleri Bakanlığı (2010a). *e-İçişleri Proje Tanıtım Kitapçığı*. Ankara.

İçişleri Bakanlığı (2010b). Bakanlığımız Hizmetlerinde e-Dönüşüm: e-İçişleri Projesi. *İçişleri Bakanlığı Haber Dergisi*, 5–6, 20–21.

İçişleri Bakanlığı (2020). Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü Birim Yönergesi. https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/bilgiteknolojileri/yonergeler/btgm_birimyon.pdf

İçişleri Bakanlığı (2023). İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü Uygulama Geliştirme Daire Başkanlığı Brifingi. Ankara. (Yayımlanmamış).

OECD (2014). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, OECD.

Poster, M. (1990). *The mode of information: Poststructuralism and social context*, University of Chicago Press.

Selvi, Ö. (2012). Bilgi Toplumu, Bilgi Yönetimi ve Halkla İlişkiler. *Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi*, 1(3), 191-214.

Sharp, V. (1996). *Computer Education for Teachers*. Brown and Benchmark Publishers, Iowa, United States of America.

TRT Haber. Türkiye'nin unutmayaacağı en acı tarih: 6 Şubat 2023. (2023, 6 Haziran). <https://www.trthaber.com/haber/gundem/turkiyenin-unutmayacagi-en-aci-tarih-6-subat-2023-786582.html>



Araştırma Makalesi / Research Article

CUMHURİYET'İN 100. YILINDA İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA EĞİTİMMahmut ŞENER ¹Cüneyt GEROĞLU ²Sevcan KARAEMİR ³Süeda YOLCU ⁴**ÖZ**

Türk kamu yönetiminde köklü bir geçmişe sahip olan ve Sadrazam Kethüdalığı'na dayanan, 2018 yılındaki Anayasa değişikliği ile geçilen yeni hükümet sistemi sonrası son halini alan İçişleri Bakanlığı, ülkenin tamamını kapsayan teşkilat yapısı ile önemli görevler yürütmektedir. Bu görevlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi, personelin yetkinliklerinin en üst düzeyde olmasını gerektirmektedir. Bu doğrultuda Bakanlık, merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşların personeline yönelik yüz yüze ve uzaktan eğitim yöntemleri ile yetiştirme ve geliştirme eğitimleri vermektedir. 1940'lı yıllardan itibaren hizmet içi eğitim faaliyetleri başlamış ve farklı pozisyonda çalışan her personele belirlenen ihtiyaçlar doğrultusunda hem mevzuat eğitimleri hem de kişisel gelişim eğitimleri verilmektedir. Bu bağlamda Cumhuriyet'in 100. yılında Eğitim Dairesi Başkanlığı, Bakanlık personelinin göreve başlamasından ayrılıncaya kadar yürütülen bilgi, beceri ve davranışlarının yenilenmesine ve gelişmesine yönelik çalışmaları, gelişen teknolojiden de faydalanılarak artarak devam etmektedir. Literatür taraması ve derleme yapılarak hazırlanan çalışmada İçişleri Bakanlığı personeline verilen eğitimlerin tarihsel süreç içerisindeki gelişimine bakılarak Cumhuriyet'in 100. yılında geldiği nokta değerlendirilmiştir. Bu birikimle birlikte Cumhuriyet'in ikinci yüzyılında İçişleri Bakanlığının görevleri ve misyonu doğrultusunda nitelikli personelin yetiştirilmesindeki ihtiyaçların ortaya konması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: İçişleri Bakanlığı, Eğitim, Hizmet İçi Eğitim.

¹ İçişleri Bakanlığı, Eğitim Dairesi Başkan Yardımcısı, mahmut.sener@icisleri.gov.tr, ORCID: 0000-0003-1544-4264

² İçişleri Bakanlığı, Uzman Öğretmen, cuneyt.geroglu@icisleri.gov.tr, ORCID: 0009-0005-3491-3566

³ İçişleri Bakanlığı, Psikolog, sevcan.karaemir@icisleri.gov.tr, ORCID: 0009-0008-2610-5659

⁴ İçişleri Bakanlığı, Şef, sueda.yolcu@icisleri.gov.tr, ORCID: 0009-0009-2632-1025

EDUCATION AT THE MINISTRY OF INTERIOR IN THE CENTENNIAL ANNIVERSARY OF THE REPUBLIC

ABSTRACT

The Ministry of Interior, which has a deep-rooted history in Türkiye Public Administration, dating back to the Grand Vizier's Chamberlain's Office, which took its final form after the new government system passed with the Constitutional amendment in 2018, carries out important duties with its organizational structure covering the entire country. The effective and efficient fulfillment of these duties requires the highest level of competence of the personnel. To this end, the Ministry provides face-to-face and distance education training for the personnel of its central and provincial organizations and affiliated institutions. In-service training activities have started since the 1940s and all personnel working in different positions are provided with both legislative training and personal development training in line with the needs identified. In this context, on the 100th anniversary of the Republic, the Department of Education continues its efforts for the renewal and development of the knowledge, skills and behaviors of the Ministry's personnel from the time they take office until they leave, by making use of the developing technology. In this study, which was prepared through a literature review and compilation, the development of the trainings given to the personnel of the Ministry of Interior in the historical process and the point reached in the 100th anniversary of the Republic was evaluated. With this accumulation, it is aimed to reveal the needs in the training of qualified personnel in line with the duties and mission of the Ministry of Interior in the second century of the republic.

Keywords: Ministry of Interior, Education, In-Service Training.

GİRİŞ

Küreselleşen dünyada çağın gereklerini karşılamak tüm toplumlar için zorunluluk haline gelmiştir. Her toplum gerek ekonomik gerek siyasi ilişkilerde bulunduğu diğer toplumlarla iletişim ve ilişki halindedir. Bu iletişim teknolojik gelişmeleri yakından takip etmeyi, bilginin hızına yetişmeyi mecburi kılmaktadır. Bu durum kamu kuruluşlarında da kendini göstermektedir. Bir ülkenin kamu kuruluşlarının gelişmişliği, uluslararası mecrada iletişim ve anlaşılabilirlik açısından çok anlamlıdır. Cumhuriyet'in 100. yılında köklü bir geçmişe sahip olan İçişleri Bakanlığı belirli bir kurum kültürü ile varlığını sürdürmektedir. Böylesine bir kurum kültürünü sonraki yıllara geliştirerek aktarabilmek, personelin iyi yetişmiş olmasının yanı sıra, iş başında da desteklenmesini gerekli kılmaktadır. Çalışanların niceliği yıllar içerisinde ihtiyaçlara göre artarken, niteliğin de bu artışı takip etmesi gerekmektedir. Verimlilik, etkililik gibi ilkeleri ön plana taşıyan bu durum, hizmet içi eğitim ile yol bulmaktadır.

Kamu kurumlarında yönetimin iyi bir şekilde yürütülmesinde farklı birçok etkenin yanında çalışanların nitelikleri de önem taşımaktadır. Hizmet içi eğitim, yönetim anlayışının gelişmesine yardım etmektedir. Hizmet içi eğitimin amaçları, eğitimi yapan kurumun politika ve amaçları çerçevesinde belirlenmektedir. Öyle ki bu amaç, çalışanların bilgiye erişebileceği ve bu bilgiyi farklı alanlarda kullanabileceği inancının oluşmasını sağlamaktadır (Karbuz, 2019: 24).

Bu kapsamda İçişleri Bakanlığında eğitime yönelik iş ve işlemler 1942 yılından 1981 yılına kadar Personel Genel Müdürlüğü bünyesinde Kaymakamlık Kursu ile sınırlı olacak şekilde yerine getirilmiştir. 2 Ekim 1981 yılında ise Bakanlık bünyesinde Eğitim Genel Müdürlüğü kurulmuş, 1982 yılındaki yasal düzenlemeyle müstakil bir hizmet birimi olarak Başkanlık olarak değiştirilmiştir. Böylece hizmet içi eğitimler etkin ve yaygın bir şekilde tek bir birim üzerinden gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Eğitim Dairesi Başkanlığı, merkez ve taşrada görev yapan personelin yetişmesine yönelik bilgi, beceri kazanmalarını sağlayacak eğitim faaliyetlerini ilk kez 1986 yılında yayımlanan ve 2018 yılında güncellenen İçişleri Bakanlığı Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği kapsamında yerine getirmektedir. Bu doğrultuda Bakanlık bünyesindeki çalışanların mesleki ve kültürel bilgilerinin gelişmesi için farklı alan ve konularda eğitimler düzenlenmektedir. Bu eğitim faaliyetleri, çağın gereklerine uygun olarak ve gerektiğinde bu çıktıyı daha yukarıya taşıyabilmek adına Eğitim

Dairesi Başkanlığı tarafından hem teknolojik alt yapı hem de farklı eğitim metotları kullanılarak yerine getirilmektedir.

Bu çalışma kapsamında da öncelikle eğitim, hizmet içi eğitime yönelik olarak kavramlardan bahsedilmiştir. Sonrasında İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatlarına yönelik Eğitim Dairesi Başkanlığınca ve Bakanlık bağlı kuruluşlarının personeline yönelik verilen eğitimlerin neler olduğuna değinilmiştir. Çalışmada, Cumhuriyet'in 100. yılına kadar Bakanlık bünyesindeki eğitim faaliyetlerinde geline nokta ortaya konularak bir değerlendirme yapmak, zamanın imkânlarını kullanarak değişen ve gelişen dünyada Bakanlık eğitim faaliyetlerinin nasıl olması gerektiğine yönelik görüş ve öneriler oluşturmak amaçlanmıştır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

İnsan var olduğundan beri sürekli bir gelişim ve değişim içerisinde. İlk kurulan şehir devletlerinden günümüze kadar kamu görevlerinin yerine getirilmesini sağlamak üzere kurumların bünyesinde personel istihdam edilmektedir. Bilim ve teknolojinin sürekli gelişmesiyle birlikte kamu kurumlarında çalışan personelin de kendi alanı ile ilgili belli bir donanım düzeyinde olması gerekmektedir. Dolayısıyla kamu görevlerinin yürütülmesinde daha verimli olunması için kurumların personeline yönelik eğitsel tedbirler almaları zorunlu hale gelmiştir. Kamu kurumlarında yapılan işin niteliğini artırmak adına kendi bünyelerinde çalışan personeli yetiştirmek ve geliştirmekle beraber bilgisini, yeteneğini ve motivasyonunu artırmak için eğitim ve öğretim faaliyetleri icra edilmektedir. Bu kapsamda tüm kurumlarda olduğu gibi İçişleri Bakanlığı bünyesinde de kurs, seminer, sempozyum vb. yüz yüze veya uzaktan eğitim yöntemi ile hizmet içi eğitim faaliyetleri gerçekleştirilerek kamuda eğitim ve öğretim etkinlikleri uygulanmaktadır.

Eğitim faaliyetlerine ilişkin literatür incelemesi yapıldığında bazı kavramların ön plana çıktığı görülmektedir. Bu kavramlar; yetiştirme, geliştirme, eğitim, öğretim, eğitim programı, yüz yüze eğitim, uzaktan eğitim, yönetici eğitimi ve hizmet içi eğitim olarak sıralanabilir. Bu kavramlar sıralandığında en başta eğitim ve öğretim gelmektedir. Eğitim, belli başlı amaçlara göre insanların davranışlarının planlı olarak değiştirilmesi ve geliştirilmesinin yöntemlerini, ilkelerini bulmaya ve bu amaçla teknikleri geliştirmeye çalışan bir bilim dalı olarak

açıklanabilir (Erden ve Akman, 2004: 14). Bir başka ifadeyle eğitim, bireyin kendini geliştirmesine yardımcı olma ya da var olan potansiyelini açığa çıkarmasına katkıda bulunma süreci olarak tanımlanabilir (Uluğ, 2015: 327). Öğretim ise; bireyin kültürel birikimini artıran daha genel bir çalışma olup öğrenmenin belirli amaçlar doğrultusunda başlatılması, yönlendirilmesi ve gerçekleştirilmesi süreci olarak tanımlanabilir (Yılmaz ve Sarpkaya, 2013: 28).

Geliştirme kavramını terimsel olarak; bazı bilinçli ve bilinçsiz öğrenmeler yolu ile kişinin beceri ve niteliklerinde genel iyileşme ve zenginleşme olarak açıklamak mümkündür (Aydın, 2014: 14). Yetiştirme kavramı ise, bir örgütsel yapı içerisinde yeni göreve başlayan çalışanın bilgi, beceri, tutum ve davranışlarını geliştirmektir. Örgütsel varlığı sürdürme anlamında örgütün bugününü ve geleceğini güvence altına alma sürecidir (Armstrong 1991; akt. Uluğ, 2015: 328). Yetiştirmenin amacı bireye yeni beceriler, tutum ve davranışlar kazandırmaktır (Bilgin ve Çapar, 2010: 55). Yetiştirme ile eğitim arasındaki fark, yetiştirme sonucunda meydana gelen değişiklikler daha çabuk gözlemlenebilirken eğitimde bu durum uzun vadede gerçekleşmektedir. Bu açıdan yetiştirme daha çok reaktif bir eğitim anlayışını temsil ederken, eğitim ve geliştirme proaktif bir yaklaşımın sonucu olarak düşünülebilir (Aydın, 2014: 15).

Bir programlama, planlama ya da öğrenme yaşantıları düzeneği oluşturulmasına eğitim programı denilmektedir. Bir başka deyişle, eğitim faaliyetlerinin uygulanmasını planlama sürecini ifade etmektedir (Demirel, 2011: 7).

Kavramlar içinde önemli olanlardan bir diğeri de hizmet içi eğitimidir. Kurumlarda daha çok eğitimlerin planlanıp, uygulandığı eğitim faaliyetleridir. Tanım olarak hizmet içi eğitim, bir kurum içerisinde ihtiyaçlar neticesinde ortaya çıkan teorik ve uygulamalı bir eğitim faaliyetidir. Hizmet içi eğitim, personelin iş performansını artırmada önemli bir yere sahiptir. Hizmet içi eğitim, personelin kendini geliştirme, mesleğini daha etkili yapabilme olanağı sağlar. Kurumsal açıdan ise hem personele karşı sorumluluğun gereği hem de kurumun amaçlarına daha etkili ve hızlı bir biçimde ulaşabilmenin aracıdır (Uluğ, 2015: 326). Hizmet içi eğitimler, personelin bilgisini ve becerisini yüksek düzeyde tutmayı, motivasyonunu, kuruma olan bağlılığını ve iş verimini arttırmayı sağlar. Hizmet içi

eğitim farklı tür ve kategorilere ayrılır. Bilgin ve Çapar (2010), uygulama aşamaları bakımından hizmet içi eğitimleri dörde ayırmışlardır. Bunlar:

i. Stajyerlik: Hizmette yeni istihdam edilen personele yönelik düzenlenen eğitimlerdir. Bunlar oryantasyon eğitimlerine örnek teşkil eder.

ii. Geliştirme Eğitimi: Görev esnasında personelin bilgisini ve becerisini kendini geliştirmesi açısından gerçekleştirilen eğitimler olarak nitelenebilir.

iii. Alan Değiştirme Eğitimi: Kurumda görev değişikliği olacak personele yönelik yapılan eğitimlerdir.

iv. Yükselme Eğitimi: Personelin üst ünvan veya kademe yükseltilmesine yönelik yapılan eğitimlerdir.

Teknolojinin gelişmesi, dijital olanakların artması ile birlikte ortaya çıkan bir kavram ve eğitim yöntemi olan uzaktan eğitim, sanal ortamda uygulanan bir eğitim olarak tanımlanabilmektedir. Özellikle dünyayı etkisi altına alan Covid-19 virüsünün yaratmış olduğu olumsuz etki, çalışanların yüz yüze eğitim görmelerini engellemiş ve uzaktan eğitim faaliyetleri yaygınlaşmıştır. Uzaktan eğitim, eğitim şeklinin bilgisayar veya çoklu ortam teknolojileri yardımıyla mekândan bağımsız ve bazı durumlarda da zamandan bağımsız olarak verildiği bir eğitim yöntemidir (Avcı, 2019: 69). Bu yöntemle verilen eğitimlere bakıldığında ekonomiklik ilkesi doğrultusunda kurumlarda çalışan personele hem zaman hem mekân bakımından fayda sağladığı söylenebilir.

Uzaktan eğitim uygulamaları her geçen gün daha da yaygınlaşmaktadır. Gelişen teknolojinin imkânları kullanılarak üç boyutlu görseller, yapay zekâ teknolojisi, oluşturulan bilgisayar programları yardımıyla uzaktan eğitim çeşitlendirilmektedir. Uzaktan eğitim, kimi video gösterimi şeklinde gerçekleşirken kimi canlı yayın ortamında veya telekonferans ortamında gerçekleşmektedir. Buna yönelik olarak kimi kurumlar kendi bünyesinde stüdyolar açarak personele hizmet verirken, kimi kurumlar ise, özel sektörde bulunan firmalardan hizmet satın alarak personele yönelik uzaktan eğitim hizmetlerini sunmaktadır. İçişleri Bakanlığı da gelişen teknolojiye ayak uydurarak 2018 yılında “İçişleri e-Akademi” adı altında uzaktan eğitim platformu kurmuştur.

2. TARİHÇE

2.1. İçişleri Bakanlığının Tarihi

Türk kamu yönetiminde köklü bir geçmişe sahip olan İçişleri Bakanlığının temelleri Osmanlı Dönemi'nde "Sadrazam Kethüdalığı"na dayanmaktadır. Zaman içinde önem kazanan ve değişikliklere uğrayan Sadrazam Kethüdalığı, 1835 yılında Mülkiye Nezareti; 1837 yılında Dâhiliye Nezaretine çevrilmiştir. Süreç içerisinde teşkilatlanmada değişimler yaşanmış ve 1913 yılında yapılan son Nizamname değişikliğindeki haliyle "Dâhiliye Nezareti" cumhuriyete geçmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2023a). Osmanlı zamanında "Nezaret" olarak adlandırılan bakanlıklar, TBMM'nin açılmasından sonra "Vekâlet" olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Cumhuriyet'in ilanı ile millet egemenliğine dayalı ulus devlet anlayışı ön plana çıkmış, Dâhiliye Vekâleti bu doğrultuda ülke sathında iç güvenliğin sağlanması, nüfus ve iskân politikalarının belirlenmesi, yerel yönetimlerin sevk ve idaresi, sivil savunma ve afet yönetimi konusunda kendi alanı ile ilgili düzenlemeler yapılarak pratikte uygulanmaya çalışılmıştır. 1945 yılına gelindiğinde çıkarılan yeni kanun ile Dâhiliye Vekâleti ismi "İçişleri Bakanlığı" olarak değişmiştir (Başa, 2015: 24). İçişleri Bakanlığının bugünkü omurgasını oluşturan düzenleme ise 14.02.1985 tarihli ve 3152 sayılı Kanun ile olmuştur. Bakanlık merkez birimleri hizmet sınıflarına ayrılarak Ana Hizmet Birimleri, Danışma ve Denetim Hizmet Birimleri, Yardımcı Hizmet Birimleri ve Bağlı Kuruluşlar oluşturulmuştur.

Son olarak, 2018 yılındaki Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş ve 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de Bakanlıkların teşkilatları yeniden tesis edilmiştir. 3152 sayılı Kanuna göre Bakanlık merkez teşkilatının birimleri hizmet sınıflarına ayrılırken, 2018 Cumhurbaşkanlığı 1 Nolu Kararnamesi ile hizmet sınıfları ortadan kaldırılmış artık bütün hizmet birimleri merkez hizmet birimleri olarak sayılmıştır. Bu merkez hizmet birimlerinin yanında bağlı kuruluş olarak, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bulunmaktadır.

2.2. Eğitim Dairesi Başkanlığının Tarihi

İçişleri Bakanlığı, personelinin ilk mesleğe girişlerinde yetiştirme eğitimleriyle; çalışan personelin ise kültürel, bireysel yönlerini geliştirmek ve

zaman içerisinde yaşanan gelişmeler sonrası birimlerinin ihtiyaçları doğrultusunda nitelikli birer personel olarak görev yapmalarını sağlamak adına geliştirme ve hizmet içi eğitimlere önem vermektedir. Bu kapsamda yapılacak eğitim planlarını, hizmet içi eğitim programlarını tarihsel süreç içerisinde farklı birimler üstlenmişse de 2018 yılında çıkan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 265. maddesine göre bu görev Eğitim Dairesi Başkanlığındadır.

İçişleri Bakanlığında eğitim faaliyetleri 1942-1981 tarihleri arasında Personel Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmiş ve eğitimler Kaymakamlık Kursları ile sınırlı olmuştur. 2 Ekim 1981 yılında ise Bakanlık bünyesinde Eğitim Genel Müdürlüğü kurulmuş ve hizmet içi eğitimler etkin ve yaygın bir şekilde tek bir birim üzerinden gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu gelişme, eğitim faaliyetlerinde koordinasyon ve ekonomiklik ilkeleri doğrultusunda fayda sağlamıştır. 28.02.1982 tarihli ve 8/4334 sayılı Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname ile Eğitim Genel Müdürlüğü'nün ismi Eğitim ve Öğretim Kurulu Başkanlığına dönüştürülmüştür. 23.02.1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'unda yapılan düzenlemeyle de Yardımcı Birimler başlığı altında müstakil bir hizmet birimi olarak Eğitim Dairesi Başkanlığı yer almıştır. Son olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kurulmasıyla birlikte 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 265. maddesinde Eğitim Dairesi Başkanlığının görevleri yeniden düzenlenmiştir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı, merkez ve taşrada görev yapan personelin yetişmesine yönelik bilgi, beceri kazanmalarını sağlayacak eğitim faaliyetlerini ilk kez 1986 yılında yayımlanan ve 2018 yılında güncellenen İçişleri Bakanlığı Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği kapsamında yerine getirmektedir. Bakanlığın hizmet içi eğitim faaliyetlerine yönelik genel politikasını tespit etmek ve izlemek amacıyla da Yönetmelik'in 8. maddesine göre Eğitim Kurulu bulunmaktadır. Kurul, ilgili Bakan Yardımcısı Başkanlığında; İller İdaresi Genel Müdürü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü, Personel Genel Müdürü, Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanı, Strateji Geliştirme Başkanı, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürü, Bilgi Teknolojileri Genel Müdürü ve Eğitim Dairesi Başkanından oluşmaktadır.

Hizmet içi eğitim çalışmalarında gerekli koordinasyonu 2019 yılında hazırlanan Birim Yönergesi doğrultusunda Eğitim Dairesi Başkanlığı yerine

getirmektedir. Bu yönergeyle Birim Teşkilat şeması ortaya konularak görev dağılımı ve izlenecek stratejilerin belirlenmesi ve verimliliğin artırılması hedeflenmektedir. Eğitim Dairesi Başkanlığının teşkilatı yapısı; Eğitim Dairesi Başkanı, Başkan Yardımcıları ve Eğitim Araştırma, Planlama ve Programlama Şube Müdürlüğü, Eğitim Merkezleri ve Kurslar Şube Müdürlüğü, Eğitim Uygulama ve Değerlendirme Şube Müdürlüğü, Eğitim Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü, Mali ve İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü ile Yazı İşleri ve Yayın Şube Müdürlüğünden oluşmaktadır.

3. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE EĞİTİM

Kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişiklikler neticesinde kamuya yönelik olarak teknik, toplumsal ve ekonomik nitelik taşıyan yeni görevler ortaya çıkmış; kamu yönetiminin daha iyi işlemesinin yanında eskiye göre daha etkin ve rasyonel bir yönetim gerekli hale gelmiştir. Bu süreçte kamu çalışanlarını günün şartlarına uyumlu hale getirmek, içerik ve alanı her geçen gün genişleyen kamu yönetiminin temel fonksiyonlarından biri sayılmaktadır (Karbuz, 2019: 24).

Her organizasyon gibi kamu kurumları da belli amaçlara ulaşmak için gerçekleştirilen ortak çabaların sistemli bir bütünüdür. Bu nedenle kurum ve personelin her zaman iş birliği içerisinde faaliyet göstermesi ve bunu sağlamak üzere personelin gelişiminin sağlanması; moral, motivasyon ve kurumsal aidiyet duygusunun yükseltilmesi; hizmet alanındaki değişim ve gelişmelere uyumunun sağlanması idare yapısının sağlıklı işlemesi bakımından önem arz etmektedir.

İçişleri Bakanlığı; temel hak ve hürriyetler esasıyla, iç güvenlik, kıyı ve karasuların emniyetinin sağlanması, sınırların yönetimi ve güvenliği, göç politikalarının oluşturulması, kamu hizmetlerinin koordine edilerek ile etkin il ve ilçe yönetimini ortaya çıkarma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini takdim etme, afetlere dayanıklı toplum oluşturma ve sivil toplumu destekleme görevlerini merkezine insanı koyarak yerine getirme misyonuna sahiptir (İçişleri Bakanlığı, 2023b).

Ana hizmet birimleri ve bağlı kuruluşları ile bu amaçları yerine getirirken birim personelinin de birçok konuda eğitime ihtiyacı bulunmaktadır. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 265. maddesinin birinci bendinin a, b, c ve d fıkralarına göre bu eğitim ihtiyacının belirlenmesi ve ihtiyaca uygun programların

hazırlanarak gerçekleştirilmesi hususunda iş ve işlemler Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir.

İçişleri Bakanlığı merkez ve bağlı kuruluşlarında personeli yetiştirme ve geliştirmeye yönelik birçok eğitim farklı yöntemlerle verilmektedir. Bu eğitimlerle personelin mesleki ve kişisel yönlerinin gelişmesi sağlanarak daha verimli ve konularında uzman birer çalışan olması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda Bakanlığın ilgili eğitim birimleri çağın gerektirdiği eğitim metotlarını da kullanarak nitelikli ve profesyonel eğitimler vermektedir.

3.1. İçişleri Bakanlığı Bağlı Kuruluşlarında Eğitim

3152 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre Bakanlık teşkilat yapılanması; merkez, taşra ve bağlı kuruluşlardan meydana gelmektedir. Bağlı kuruluşlar ise yine aynı Kanun'un 29. maddesinde belirtilmiş olup bunlar; Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ile Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığıdır. 2018 yılında yaşanan hükümet sistemi değişikliği sonrasında 15.07.2018 tarihli 4 Nolu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşlarında da değişikliğe gidilmiştir. Kararnamenin 158. maddesine göre Göç İdaresi Başkanlığı, 30. maddesine göre de AFAD bağlı kuruluş olarak eklenmiştir. Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı ise 2018 yaşanan değişim kapsamında 703 sayılı KHK ile kapatılmıştır.

3.1.1. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığında Eğitim

Bir afet ülkesi olarak yaşanan Marmara Depremi öncesinde afetle mücadele konusunda farklı kurumlar görev yapmaktaydı. Kurumlar arasında eş güdümün sağlanması bir afet olduğunda yetki ve koordinasyonun tek yerden sağlanmasının gerekliliği ortaya çıktı. Bu doğrultuda 2009 yılında yürürlüğe konulan 5902 sayılı Kanun ile İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı bünyesindeki Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık bünyesinde bulunan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü sona erdirilmiş ve Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurularak afetler konusundaki görevler bir elde toplanmıştır. Cumhurbaşkanlığı

Hükümet Sistemi doğrultusunda yapılan yeniliklerden biri olarak da 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile AFAD İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2023).

AFAD personeli ile AFAD görev ve sorumluluğundaki hizmetleri yerine getiren diğer kurum ve kuruluşlarda görevli personele verilecek eğitimleri Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı Eğitim Dairesi Başkanlığı yürütmektedir. Eğitim Dairesi Başkanlığının personele verilecek eğitimlerin dışında; Başkanlığın görev ve sorumluluk alanına ilişkin konularda topluma yönelik eğitici ve bilinçlendirici faaliyetler düzenlemek gibi görevleri de vardır. Yine Eğitim Dairesi Başkanlığı bünyesinde bulunan Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi (AFADEM) de afet ve acil durum eğitimleri vermektedir. AFADEM, personelin mesleki ve kişisel gelişimine yönelik eğitimleri planlamakta ve hizmet içi eğitim konularının hazırlanmasına da destek olmaktadır. AFADEM eğitimlerini hedef kitleye göre iki başlık altında toplamış olup bunlar “Toplum Eğitimleri” ve “Paydaş Eğitimleri”dir. Toplum Eğitimleri; Afet Bilinci Eğitimleri, Afet Farkındalık Eğitimi, Afet Bilinci Eğitmen Eğitimi ve Yangın Farkındalık Eğitimi olmak üzere dört parçaya ayrılmıştır. Paydaş Eğitimleri ise Acil Durum Ekipleri Eğitimi, Sivil Savunma Eğitimleri ve Yangın Eğitimleri olmak üzere 3 başlık altında toplanmaktadır. Eğitimlerde kullanılan sistemler ise; Uzaktan Eğitim Sistemi, Afete Hazır Türkiye Eğitim Sistemi (AHATES), AFAD Gönüllülük Portalıdır.

3.1.2. Göç İdaresi Başkanlığında Eğitim

Türkiye, göç hareketliliği olarak geçiş ülkesi olmanın yanında hedef ülke haline de gelmiştir. Süreç içerisinde göç hareketliliğinin etkin bir şekilde yönetimi, strateji ve politikaların belirlenmesi ve etkili bir kurumsal altyapı ihtiyacı hâsıl olmuştur. Bu sebeple 2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 2018 yılında anayasada yapılan değişiklikle kurulan yeni hükümet sistemine uyum sağlamak için 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genel Müdürlüğün kuruluşuna ilişkin hükümler yeniden düzenlenmiştir. 2021 yılında Resmî Gazete’de yayımlanan 85 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genel Müdürlük, Göç İdaresi Başkanlığı olarak değiştirilmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023).

Göç İdaresi Başkanlığında eğitim faaliyetleri Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesindeki Eğitim Daire Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Başkanlığın eğitim politikalarını belirlemek, merkez ve taşra teşkilatına yönelik hizmet içi eğitimlerinin planlanması ve programlanması, uzaktan eğitim portalının yönetimi gibi görevleri Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği doğrultusunda Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir.

Başkanlığın çalışma alanının güncel sorunları kapsayan geniş bir yelpazeye ayrıca genç ve dinamik personel yapısına sahip olması nedeniyle eğitim faaliyetlerine özel önem verilerek personelin ihtiyaçları göz önünde bulundurulmuş ve analiz yapılmıştır. Bu kapsamda, aday memur temel ve hazırlayıcı eğitimleri gibi alıştırma sürecini tamamlayıcı nitelikte olan zorunlu eğitimlerin yanı sıra; olgusunun gerektirdiği yüksek insani değerlere, personelin yabancılara karşı davranışını olumlu yönde etkileyen tamamlayıcı unsurlara da sahip eğitimler de düzenlenmektedir. Eğitim programları geniş kapsamlı katılımcı listesine hitap etmekte böylece göç alanındaki teorik ve pratik birikimin olabildiğince çok kişiye ulaşması hedeflenmektedir. Merkez ve taşra teşkilatları tarafından planlanan ve uygulanan bu eğitimlerden merkez ve taşrada görev yapmakta olan Başkanlık personeli dışında, kurumun yakın işbirliği içerisinde bulunduğu diğer kamu ve kuruluşları ile yine göç alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin de yararlanması sağlanmıştır. Düzenlenen eğitimlerin konu başlıklarına göre dağılımlarına baktığımızda ise; eğitimler 3 ana başlık altında toplanabilir. Bunlar;

- Mesleki gelişim konulu eğitimler,
- Göç alanındaki eğitimler,
- Farkındalık eğitimleridir.

3.1.3. Emniyet Genel Müdürlüğünde Eğitim

İçişleri Bakanlığının köklü kuruluşlarından olan Emniyet Teşkilatında eğitim süreci, klasik yaklaşımlardan farklı olarak zamanla yenilenmiştir. Toplumsal sorunlar gün geçtikçe karmaşık hale gelirken, kolluk personeline düşen görevler değişmekte, demokratik gelişmeler ışığında toplumun kolluktan beklentisi günden güne artmaktadır. Bu şartlar altında geleneksel kolluk personelinin

eğitimi önemini kaybetmiştir. Toplum destekli polisliğin ve demokratik polislik modelinin tanınması ve yükselişe geçmesi ile polis eğitiminde değişim çokça destek görmüştür.

Polis Akademisi; 1984 senesinde lisans eğitimi verirken, önce 2011 ardından da 2015 yıllarında yapılandırılarak kapsam ve yetki alanı genişletilmiştir. Böylece Emniyet Teşkilatının insan kaynakları ve eğitimi tek elden yönetilmeye başlanmıştır. Yaşanan değişimlerle Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Polis Amirleri Eğitimi Merkezine dönüştürülmüştür. Bilahare Eğitim Dairesi Başkanlığının yetkileri Akademiye devredilmiştir. Polis Akademisi, yapısında enstitü, fakülte ve meslek yüksekokulları bulunan bir yükseköğretim kurumudur. Emniyet Teşkilatı'nın yönetici, amir ve memur ihtiyacını karşılamaya yönelik, ön lisans ve lisansüstü eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık işlemlerini yapan Polis Akademisi ilmi özerkliğe sahiptir. 2015 yılında gerçekleştirilen hukuksal düzenleme ile akademik ve teknik açıdan daha güçlü bir yapıya dönüştürülen Akademi, zamanın ihtiyaçlarına uygun, ileri demokratik ülkelerdeki eğitim sistemleriyle uyum içindedir. Bu dönüşümün sonucunda, Polis Meslek Eğitim Merkezleri (POMEM) ile Polis Meslek Yüksek Okulları (PMYO) bünyesinde polis memuru yetiştirirken, Polis Amirleri Eğitimi Merkezi (PAEM) ise polis yöneticisi yetiştirerek mesleki temel eğitim görevlerini yerine getirmektedir. Bunların yanı sıra merkez ve taşra teşkilatının hizmet içi eğitim sorumluluğu da Polis Akademisindedir (Polis Akademisi, 2023).

3.1.4. Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında Eğitim

Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası konumunda olup barış zamanında emniyet ve asayiş hizmetleri açısından İçişleri Bakanlığına bağlı kuruluşlar iken 2016 yılında çıkarılan 668 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamesiyle 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nda ve 2692 Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nda değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliklerle her iki Komutanlıkta genel kolluk kuvveti olarak sayılmış ve İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Bu değişiklikler Komutanlıkların eğitim birimlerine de yansımış ve 2016 yılında çıkarılan 669 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Jandarma

Okullar Komutanlığı kaldırılarak subay, astsubay ve diğer personel ihtiyacının karşılanması başta olmak üzere yükseköğretim eğitimlerinin de alınabileceği İçişleri Bakanlığına bağlı Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi kurulmuştur. Bu doğrultuda subayların, Subay Eğitim Merkezi (SUEM) ve Fakülte; astsubayların ise Astsubay Eğitim Merkezi (ASEM) ve Meslek Yüksek Okulu (MYO) bünyesinde yetiştirilmesi şeklinde bir yapılanmaya gidilmiştir (Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, 2023).

Komutanlık personelinin mesleki gelişimini sağlamak, ileride verilebilecek görevlere hazır hale getirmek için eğitim birlikleri de vardır. Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde Eğitim Birlik Komutanlıkları; Sahil Güvenlik Komutanlığı bünyesinde Sahil Güvenlik Eğitim ve Öğretim Komutanlığı vardır. Bu eğitim komutanlıklarına bağlı ülkenin farklı yerlerinde Eğitim Merkezleri ya da Eğitim Birlikleri mevcuttur. Buralarda subay, astsubay, uzman erbaş ve devlet memuru adayları birçok mesleki gelişim eğitimlerine almaktadır.

Son olarak Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisine bağlı Sürekli Eğitim Merkezi Komutanlığında Hizmet İçi Eğitim Şube Müdürlüğü bulunmakta olup, Komutanlıkların hizmet içi eğitim planları doğrultusunda Akademi de verilecek eğitimleri koordine etmektedir. Yine Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli ile diğer kurum personelinin bilgi, beceri ve yetkinliklerini artırmak amacıyla eğitim birimleri tarafından verilen meslek içi eğitimler de Sahil Güvenlik Komutanlığı Personel Başkanlığı koordinesinde yürütülmektedir.

3.2. İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığında Eğitim

İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatındaki personelin hizmet içi eğitim faaliyetlerini 1985 yılından itibaren yürüten Eğitim Dairesi Başkanlığının görev ve yetkileri 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 265. maddesinde yeniden düzenlenmiştir. Bu görevler;

- Bakanlık merkez-taşra teşkilatı ve bağlı kuruluşların eğitim planlarının hazırlanarak, yayınlaması ve uygulanmasının takibi,
- Bakanlık merkez teşkilatının eğitim programlarının düzenlenmesi ve uygulanması,
- Yıllık programlara göre; merkez ve taşra personelinin eğitim ihtiyaçlarının

tespit edilerek, kaynakların belirlenmesi ve sağlanması,

- Personelin yurt içi ve dışında yetiştirilmesi için hizmet içi eğitim merkezlerinin ve mesleki eğitim kurumlarının açılması ve yönetilmesi,
- Eğitim faaliyetlerinin belgeleme, yayımlama ve saklama hizmetlerinin yürütülmesi olarak sıralanabilir.

Bakanlık hizmet içi eğitim çalışmalarında gerekli koordinasyonu mevzuat doğrultusunda Eğitim Dairesi Başkanlığı yerine getirmektedir. Bu görevlerin daha etkin yürütülmesini sağlamak üzere 2019 yılında hazırlanan Birim Yönergesi ile Başkanlık teşkilat şeması oluşturularak görev dağılımı ve izlenecek stratejiler belirlenmiştir. Eğitim Dairesi Başkanlığının teşkilatı yapısı; Eğitim Dairesi Başkanı ve Başkan Yardımcıları ile;

- Eğitim Araştırma, Planlama ve Programlama Şube Müdürlüğü,
- Eğitim Merkezleri ve Kurslar Şube Müdürlüğü,
- Eğitim Uygulama ve Değerlendirme Şube Müdürlüğü,
- Eğitim Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü,
- Mali ve İdari Hizmetler Şube Müdürlüğü ve
- Yazı İşleri ve Yayın Şube Müdürlüğünden oluşmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği'nin 10. maddesine göre Eğitim Dairesi Başkanlığının eğitim ihtiyacının belirlenmesinde rolü bulunmaktadır. Bu doğrultuda hizmet içi eğitim amaçlarının saptanmasındaki ilk basamak eğitimlere neden ihtiyaç duyulduğunun belirlenmesidir. Bu noktada personelin mesleki ve kişisel gelişim talepleri, personel araştırmalarının sonuçları, mevzuattaki değişiklikler, yeni personel istihdamı, görev değişiklikleri, yeni yönetici personel yetiştirme ihtiyacı, yeni ekipman ve teknoloji kullanımı, değerlendirmelerde ortaya çıkan yetersizlikler, güvenlik sorunları ve belirli olan iyi yönetim uygulamalarının aktarılması hizmet içi eğitime ihtiyacı gösteren başlıca nedenlerdir (Aydın, 2014: 17).

Bu bağlamda hem yüz yüze hem de uzaktan eğitimler için periyodik olarak eğitim ihtiyaç analizi anketleri yapılmaktadır. Bununla birlikte Bakanlıkça

İhtiyaç duyulan dönemlerde, düzenlenecek hizmet içi eğitim programlarına ilişkin çalıştaylar düzenlenmektedir. Buna ilaveten Bakanlık hizmet birimlerinin eğitim talepleri toplanmakta, gelişen ve değişen dünyada günün gereklilikleri takip edilmektedir. Yapılan bu çalışmalar neticesinde eğitim planları hazırlanmakta ve bu planlar doğrultusunda yıl boyunca uygun görülen zamanlarda eğitimler düzenlenmektedir.

Bunun yanı sıra Bakanlığın taşra teşkilatında görev yapan personelin eğitimlerinin belli düzen ve esaslar doğrultusunda yürütülmesi için de Başkanlık tarafından 1996 yılından itibaren “İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı ile Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Hizmet İçi Eğitim Planı” hazırlanmaktadır. Belirli tarihlerde gözden geçirilen plan, son olarak 2020 yılında güncellenmiştir.

3.2.1. Eğitim Dairesi Başkanlığında Yer Alan Eğitimler

Günümüzde gerek özel işletmelerin gerekse kurumların en çok istediği işini severek yapan, iletişim gücü yüksek ve kurumun hedefleriyle uyum sağlayan, kurumun çıkarlarını düşünen personel istihdamıdır. Eğitim ve geliştirme faaliyetleri de bu bağlamda belirleyici rol üstlenmektedir. Eğitim faaliyetlerini çağın gereklerine uygun standartta tutabilmek ve gerektiğinde bu çıktıyı daha yukarıya taşıyabilmek adına Eğitim Dairesi Başkanlığı hem nitelikli personel hem de teknolojik alt yapı ile bu standardı yakalamaya çalışmaktadır.

Kuruluşundan itibaren yetiştirme ve geliştirme eğitimlerini yüz yüze eğitimler şeklinde personeline sunmakta olan Başkanlık, günümüz gelişmelerini yakından takip ederek uzaktan eğitim yöntemini de işleyişine dâhil etmiştir.

3.2.1.1. Yüz Yüze Eğitim

1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’nun 28. maddesine göre Bakanlık, memurlar için ihtiyaç halinde meslek kursları açma ve bu kursları düzenlemede yetkilidir. Bu kurslara kabul edilecek memurların nitelik ve koşulları bir tüzük ile belirlenir. Bu tüzük İçişleri Bakanlığı memurlarının hizmet içi eğitimine şekil verilmesinde önemli bir adımdır.

1944 yılında memurların kanun ve meslek bilgilerinin artırılmasını, genel

kültür seviyelerinin yükseltilmesini hedefleyen kurslar başlatılarak Bakanlığın çeşitli tali memurlarının katılımı ile 8'er aylık programlar halinde uygulanmıştır. 1947 yılında önce tüzük ardından yönetmelik çıkarılarak eğitimler düzenlenmiştir (Taşkeli, 1973: 182).

Hizmet içi eğitim faaliyetlerine başlandığı günden bugüne eğitim faaliyetleri artarak devam etmiş olup, son 15 yıla ait Başkanlıkça düzenlenen eğitim sayıları ve eğitimlere katılan personel sayıları Tablo 1'de gösterilmiştir. 2020-2023 yılları arasında, Covid-19 pandemi süreci ve deprem felaketi gibi ülkeyi etkileyen olumsuz gelişmeler nedeniyle yüz yüze eğitim faaliyeti sınırlı olarak düzenlenebilmiştir.

Tablo 1. Eğitim ve Katılımcı Sayısı (2008-2023)

Yıl	Eğitim Sayısı	Katılımcı Sayısı		Toplam
		MİA	GİH ve Diğer	
2008	69	695	3.596	4.291
2009	65	505	4.154	4.659
2010	88	2.574	3.205	5.779
2011	57	1.413	2.763	4.176
2012	85	863	4.747	5.610
2013	69	929	2.514	3.443
2014	54	802	5.183	5.985
2015	65	1.231	4.350	5.581
2016	66	1.020	4.284	5.304
2017	77	1.117	4.857	5.974
2018	106	1.203	7.028	8.231
2019	101	2.193	7.192	9.385
2020	33	781	1.489	2.270
2021	23	526	792	1.318
2022	103	2.290	6.686	8.977
2023	38	198	1.861	2.059
Genel Toplam	1.194	19.717	68.802	88.520

Kaynak: Eğitim Daire Başkanlığı (2023) Yayınlanmamış Bilgi Notu.

Hizmette etkinliğin, verimliliğin ve kalitenin yükseltilmesi amacıyla yapılan planlı eğitim etkinlikleri olan hizmet içi eğitim; 2018 yılında uzaktan eğitim sistemi faaliyete geçirilene kadar sadece yüz yüze gerçekleştirilmekteydi. Yüz yüze eğitimler, personelin yetiştirilmesi ve görev başında ihtiyaçları gözetilerek geliştirilmesi amacıyla yetiştirme ve geliştirme eğitimleri başlıkları altında düzenlenmektedir.

3.2.1.1.1. Yetiştirme Eğitimleri

Eğitim Dairesi Başkanlığında “Kaymakam Adayları Eğitimleri”, “Aday Memur Eğitimleri” ile “İçişleri Uzmanlığı Kursu” gibi yetiştirme eğitimleri düzenli ve sistematik olarak gerçekleştirilmektedir.

• Kaymakam Adayları Eğitimleri

Kaymakamlar; kuruluş yıllarında Mülkiye Mektebinde eğitilip yetiştirilirken, 09/06/1930 tarihli 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu ile Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri mezunları arasından seçilmiştir. 1941 yılında kanunda yapılan değişikliğe kadar geleneksel yöntemlerle iş başına getirilen kaymakamlar, değişiklikten sonra yetiştirme süreci değişikliğe uğrayarak staj programları ve kaymakamlık kursu programa eklenmiştir (Emre, 2002: 86-95).

Bakanlığın ilk kuruluş yıllarıyla günümüz kıyaslandığında hizmet içi eğitim yönteminde bazı farklılıklar göze çarpmaktadır. İlk yıllarda; memurlar iş başında amir tarafından yetiştirilmektedir. Bu kapsamda; Mülkiye mezunları da belirli bir süre olmaksızın amir gözetiminde mesleki eğitim almışlardır (Taşkeli, 1973: 176).

Kaymakamlık kursuna dair önemli değişim 1941 yılında 1700 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile gerçekleşmiştir. Bu değişikliğe göre; kaymakamların yüksek okul mezunu olmaları ve adaylık sürecinin 6 ay olacağı, maiyet memurluğunda iki senelik stajın ardından altı ay sürecek olan kaymakamlık kursuna tabi olacakları belirtilmiştir (Taşkeli, 1973: 177). 2011 yılında çıkarılan Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 7. maddesine göre kaymakam adayları; 2 ay süreyle İl Merkezi Stajı, 3 ay süreyle Kaymakam Refikliği, 2 ay Mülkiye Müfettişi Refakatinde, 4 ay Bakanlık Merkez Stajı, 12 ay Yurtdışı Stajı, 9 ay Kaymakam Vekilliği Stajı ve 4 ay süreyle Kaymakamlık Kursu olacak şekilde 3 yıllık bir eğitim döneminden geçmektedirler.

Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nin 8. maddesinin dördüncü fıkrasına göre adaylar; İl Merkez Stajının ikinci haftasında Eğitim Dairesi Başkanlığı ve Personel Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan program ile Ankara'da düzenlenen bir yurt içi uyum eğitimine katılmaktadır. Bu eğitimin ilki 85. Dönem ile başlayarak 110. Dönem Kaymakam Adaylarına kadar 25 adet 'Yurt İçi Uyum Kursu' düzenlenmiştir. Bu kurslara toplam 1.744 kaymakam adayı katılmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 78. maddesi memurların mesleklerine ait hizmetlerde eğitilmek, yetiştirilmek, bilgilerini artırmak ve staj yapmak amacıyla dış ülkelere gönderilmesinin kanuni dayanağı oluşturulmakla birlikte Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri uyarınca; kaymakam adayları yurt dışına gönderilmektedir. Bu staj ile adayların bilgi ve görgülerinin artırılması amaçlanırken, adaylar staj kapsamında gittikleri ülkenin dilinin eğitimini almakta ve o ülkenin idari yapısını inceleme fırsatı bulmaktadır. Bu işleyişi kolaylaştırmak adına 1986 yılı itibariyle kaymakam adaylarının eğitim programında yabancı dil eğitimi de yer almaktadır. 2006 yılından itibaren ise yabancı dil eğitim programının son haftasında yurt dışı eğitimleri ile ilgili uyum kursu da düzenlenmektedir. Bu kurslara 2006-2022 yılları arasında 16 dönemde toplam 1.059 kaymakam adayı katılmıştır (Eğitim Daire Başkanlığı, 2023).

Adaylığın son aşaması olan kaymakamlık kursu eğitimi ilk olarak Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde 15 Ocak 1942 tarihinde düzenlenmiştir. 1953 yılına kadar Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde sürdürülen Kurslar, bu yıl itibariyle Bakanlık bünyesine alınmıştır.

1960'lı yılların ikinci yarısında TODAİE bünyesinde yürütülen kaymakamlık kurslarında görülen kısmi bir değişiklik dışında kursun içeriğinin düzenlenmesindeki temel anlayış değişmemiştir. 1966 yılında TODAİE ve Bakanlıkça ortak düzenlenen bir kurs verilmiştir. 1973 yılında Maiyet Memurları Yönetmeliği'nin çıkarılmasıyla birlikte kurs, tekrar Bakanlık bünyesine alınmıştır (Taşkeli, 1973: 191).

Kaymakamlık Kursu günümüzde; Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nin 24. maddesinde belirlenen esaslara göre İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığının sorumluluğunda; program ve uygulama tarzı İçişleri Bakanlığınca belirlenerek yürütülmektedir. Kaymakamlık kursunun içeriği; mevzuat eğitimi, vizyon eğitimi, tecrübe paylaşımı, çalışma ziyaretleri ve inceleme gezileri olmak üzere beş ana

başlıkta gruplandırılmıştır. Mevzuat eğitimleri mülki idare amirlerinin görev ve yetkilerini kapsamak başta olmak üzere görevleri süresinde en çok uyguladıkları mevzuat konuları, çalışma grupları oluşturularak interaktif uygulamalarla işlenmektedir. Bu süreçte tüm Bakanlıkların yanı sıra mülki idare amirlerinin görev alanına ilişkin Bakanlıkların ilgili ve/veya bağlı kuruluşlarına da yer verilmektedir. Vizyon eğitimleri bölümünde idarenin genel ilkeleri, modern idarecilik metotları, Türkiye'nin idarî, iktisadî ve sosyal yapısı ve sorunları, halkla ilişkiler, vatandaş odaklı yönetim anlayışı konularında konferans, panel ve söyleşiler gerçekleştirilmektedir. Tecrübe Paylaşımı bölümünde ise bakanlar, bakan yardımcıları, üst düzey bürokratlar ve valiler yer almaktadır. Bu bölümde yapılan kıymetli paylaşımlar ile idarecilikte yetkin kişilerle kaymakam adayları bir araya gelme fırsatı bulmakta, idarecilik konusunda doğru yaklaşım, doğru çözüm, yeni hedeflere ulaşmak ve gerçekçi bakış açısı kazanımı sağlanarak adayların mesleki gelişimine önemli katkı sağlamaktadır.

Bunların yanı sıra kurs süresince ihtiyaca göre belirlenen özel bir program çerçevesinde iyi uygulama örneklerinin daha iyi analiz edilmesi, yerinde incelenmesi ve kurumların mülki idare amirlerinden beklentilerinin doğru algılanması için kamu kurum ve kuruluşlarına çalışma ziyaretleri düzenlenmekte, yurt içi ve yurt dışı inceleme gezileri gerçekleştirilmektedir.

Kursların başladığı 1942 yılından günümüze kadar 108 dönem halinde gerçekleştirilen kaymakamlık kurslarına bugüne kadar toplam 4.416 kaymakam adayı katılmış olup, 4.371 kaymakam adayı Kursu başarı ile tamamlamıştır (Eğitim Daire Başkanlığı, 2023).

• Aday Memur Eğitimleri

1980'lerde yayımlanan yönetmelik ile aday memurların kamu hizmetlerinin gerektirdiği bilgi ve becerileri kazanarak hizmetlerin zaman ve kaynak israfına meydan vermeden en verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlayacak şekilde yetiştirilmeleri esasıyla eğitimlere başlanmıştır. Bu kapsamda düzenlenen Aday Memurlar Temel Eğitiminde devlet memurlarının ortak vasıfları ile ilgili bilinmesi gereken konu başlıkları yer almakta iken Aday Memurlar Hazırlayıcı Eğitiminde Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlarının görevleri, bu kuruluşlarca yürütülen faaliyetler ile aday memurların işgal ettikleri kadro ve

görevleri dikkate alınarak bu görevlerin yürütülmesi için gerekli bilgi ve becerileri kazandırmaya yönelik konu başlıkları yer almaktadır. 2023 yılına kadar 41 dönem halinde gerçekleştirilen eğitimlere 3.858 personel katılmıştır (Eğitim Daire Başkanlığı, 2023).

• İçişleri Uzmanlığı Kursu

Kamu personel sisteminde yaşanan değişim ve dönüşümlerle kariyer uzmanlık sistemi kurulmuş, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 41. maddesi kapsamında kariyer uzman ve uzman yardımcıları kurumlarda istihdam edilmeye başlanmıştır. Bakanlık merkez teşkilatında istihdam edilen İçişleri Uzmanları, alanlarında uzmanlaşabilmeleri için mesleki mevzuat ve bu mevzuatın uygulanmasına ilişkin bilgi ve becerilerin edinilmesini, uzmanlık mesleğinin gerektirdiği davranış ve yetkinliklerin kazandırılmasına yönelik eğitime tabi tutulmaktadır. Bu kapsamda 2017 yılından itibaren 5 dönem halinde 1 ay süreli uygulanan Uzmanlık Kursu ile toplamda 73 İçişleri Uzmanına eğitim verilmiştir (Eğitim Daire Başkanlığı, 2023).

3.2.1.1.2. Geliştirme Eğitimleri

Eğitim, toplumsal normları öğretip inançları şekillendirerek iletişimi kuvvetlendiren, her yaştaki bireye her açıdan yetkinlik kazandıran bir faaliyettir. Bireylerin yaşam süresince öğrenme ve eğitilme ihtiyacına binaen alanlarında yetiştirilmeleri ve geliştirilmeleri çalıştıkları kurumlar için temel ve vazgeçilmez bir unsurdur.

İçişleri Bakanlığı personeline hem mesleki anlamda kendilerini geliştirmelerini sağlayan mevzuat eğitimleri ile hem de toplumsal hayatta yerlerini alabilmeleri için gerekli bilgi, beceri edinmelerine ve kişisel gelişimlerine katkıda bulunmaya 40 yılı aşkın bir süredir devam etmektedir.

Bakanlıkta farklı hizmet sınıflarında birçok ünvanda personel görev yapmaktadır. Eğitim Dairesi Başkanlığı, Bakanlığın farklı hizmet sınıflarındaki personelin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurularak mesleki gelişime yönelik hem temel hem de özelliikli eğitimler planlamaktadır. Herhangi bir kamu çalışanının işlerini daha etkili ve verimli yapması için gerekli olan bilgileri içeren bu tür eğitim programları Başkanlık tarafından 1980'lerin ilk yarısından beri düzenlenmektedir.

Bu kapsamda 1982-1993 yılları arasında 39 dönem düzenlenen “Daktilo Kursu”, 1982-2022 yıllarında 34 dönem düzenlenen “Resmi Yazışma Kuralları ve Yazılı ve Sözlü Anlatım Teknikleri Kursu” ilk eğitimlerdir. Bununla birlikte gelişen teknoloji ile birlikte kurumların ve çalışanların farklılaşan ihtiyaçlarına yönelik düzenlenen “Bilgisayar Kursu”na 1991-2022 yıllarında 214 dönem halinde 3.692 personel katılmıştır. Ayrıca “Türkçenin Doğru Kullanımı”, “Temel İnsan Hakları Temel”, “Bilgi Güvenliği” konuları da bu kapsamda ele alınabilecek eğitim programları içinde yer almaktadır.

Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde taşrada liderlik fonksiyonunu etkin bir şekilde yürüten mülki idare amirlerine yönelik eğitimler sorumluluk alanlarına ve günün şartlarına uygun olarak planlanmakta olup mülki idare amirlerine yönelik “Mülki İdare Amirlerine Yönelik Hizmet İçi Eğitim Seminerleri” adı altında muhtelif konularda 1990 yılından beri eğitim programları düzenlenmektedir. Bu kapsamda;

- İnsan Hakları,
- Sınır ve Gümrük İşlemleri,
- Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma,
- Afet ve Acil Durum Yönetimi,
- Asayiş ve Güvenlik Hizmetleri,
- Mülki İdare Amirlerinin Kolluk Yönetimi Kapasitesinin Geliştirilmesi,
- Avrupa İnsan Hakları Standartları Terörle Mücadele ve İfade Özgürlüğü,
- Çağdaş Yönetim Teknikleri,
- Kalabalıkların Etkili Yönetimi gibi birçok konuda 2022 yılına kadar 353 eğitim programına 20.000’den fazla mülki idare amiri katılmıştır (Eğitim Daire Başkanlığı, 2023).

Başkanlık tarafından yürütülen eğitim faaliyetlerinin içerik ve yöntem olarak çeşitlendirilmesi amacıyla eğitimlerin modüler formatta verilmesi planlanmıştır. Bu kapsamda planlanan eğitimlerin; etkili, verimli, ölçülebilir ve sürekli hale

getirilmesi hedeflenmiş olup 2018 yılından itibaren mülki idare amirlerine yönelik sürekli eğitim anlayışı çerçevesinde eğitimler düzenlenmeye başlanmıştır. 2018-2020 yılları arasında düzenlenen “Kişisel Gelişim, Basın ve Halkla İlişkiler Eğitimi” ile merkez teşkilatında görevli mülki idare amirleri ve 1, 2, 3. sınıf ilçelerde görevli kaymakamlar olmak üzere toplam 436 mülki idare amirine eğitim verilmiştir. Bu eğitimlerde “Etkili İletişim Teknikleri ve Beden Dili, Güzel Konuşma, Basın Açıklaması Yapma/Yayınlama” konuları kapsamlı olarak ele alınmış ve uygulamalı stüdyo eğitimi ile konuların pekiştirilmesi sağlanmıştır.

Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği’nde mülki idare amirlerinin atanma ve yer değiştirmelerine esas olmak üzere ülkemiz beş coğrafi bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerden 5. coğrafi hizmet bölgesi sosyal, kültürel ve ekonomik şartlar ile hizmet gerekleri açısından incelenerek bu bölgeye atanan mülki idare amirlerine ayrı bir eğitim düzenlenmeye başlanmıştır. Eğitim programında terörle mücadele, sınır güvenliği, toplumsal olaylara müdahale, göç yönetimi, afet ve acil durum yönetimi, kriz yönetimi, halka ilişkiler, sosyal medya ve dezenformasyonla mücadele konuları kapsamlı olarak ele alınmıştır. Bu kapsamda 2009 – 2023 yılları arasında düzenlenen “5. Coğrafi Hizmet Bölgesinde Görevli Mülki İdare Amirlerine Yönelik Hizmet İçi Eğitim Semineri” ile toplam 746 mülki idare amirine eğitim verilmiştir.

Bakanlığın, Büyükelçilikler ve Elçilikler bünyesindeki yurtdışı ihtisas birimlerinden İçişleri Müşavirliklerinde veya Daimî Temsilcilikler nezdinde sürekli olarak görevlendirilen ve diplomatik statüyü haiz personel olan İçişleri Müşavirlerine yönelik olarak Başkanlıkça 2018 yılından itibaren eğitim faaliyetleri düzenlenmektedir. Bu eğitimlerde görevlerinin gereklerine uygun olarak atama öncesi Bakanlığın ilgili birimlerce koordineli olarak hazırlanan program çerçevesinde hizmet içi eğitime tabi tutulmuş olup toplam 126 İçişleri Müşavirine eğitim verilmiştir.

Gelişmiş bir bakış açısına sahip, personeli doğru yönlendirebilen, önderlik yeteneğine sahip ve iyi bir liderlik anlayışını benimseyebilen, etkili iletişim kurabilen ve kurumun hedeflerine ulaşabilmek için personelle beraber aktif olarak çalışabilecek yöneticiler için, kendi gelişimlerini destekleyen gerek mevzuat gerekse kişisel gelişim eğitimleri planlı ve sistematik bir şekilde verilmektedir.

Bu kapsamda 1980'lerden beri taşrada görev yapan 15.000'e yakın il müdürüne eğitim verilmiştir.

Yine her düzeydeki bakanlık personelinin göreve ilişkin bilgi ve becerilerini geliştirmeye yönelik düzenlenen "Yetkinlik Bazlı Mülakat Teknikleri Eğitimi", "Satın Alma ve İhale İş ve İşlemlerine Yönelik Eğitim", "Fotoğraf Düzenleme Eğitimi", "Makam Şoförlerine Yönelik Eğitim", "Yönetici Sekreterliği Eğitimi", "Hizmet Görevlilerine Yönelik Eğitimi" gibi pek çok eğitim faaliyeti gerçekleştirilmektedir. Ayrıca "Stres ve Öfke Yönetimi", "Etkili İletişim" gibi kişisel gelişim eğitimlerinin yanı sıra diğer hizmet içi eğitim programlarında da "Sağlıklı Yaşam", "Zaman Yönetimi", "İnsan Psikolojisini Anlamak", "Zor İnsanlarla Başa Çıkma", "Aile İçi İletişim" gibi kişisel gelişim konularına yer verilerek kişinin potansiyelini keşfetmesine ve yaşam kalitesini arttırmasına katkı sağlanmaktadır. Bu doğrultuda verilen hizmet içi eğitimlere yaklaşık 120.000 personel katılmıştır (Eğitim Daire Başkanlığı, 2023).

3.2.1.2. Uzaktan Eğitim

Toplumlar, sanayileşme ve sonrasında başlayan bilgi toplumuna dönüşüm sürecinde yaşanan hızlı değişimlere uyum göstermek durumunda kalmıştır. 20. yüzyılın ortalarında başlayarak son çeyreğinde artan ve hemen her alanda görülen bu değişimler ve dolayısıyla değişen ihtiyaçlar, eğitim alanında da birçok yenilik yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu çerçevede ortaya çıkan yeni eğitim modelleri arayışının sonucunda uzaktan eğitim anlayışı kendini göstermiştir. Teknolojik yenilikler, kişilerin ve kolektif yapıların farklı mekân ve zamanlarda eğitime katılmasını mümkün kılarak, fiziksel katılım şartı aranmaksızın, her an her yerde sürdürülebilen uzaktan eğitim gibi pratik bir modelin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Bektaş, 2022: 12).

Kurumlar da verdikleri eğitimin nitelikli olması ve sürekli yenilenmesi gerekliliği bilinci ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişim sayesinde çağın gerektirdiği bilgileri edinme ve edinilen bilgileri tecrübeyle harmanlayarak uygulama konusunda kendini geliştirmektedir. Bu çerçevede 2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planı'nda ve İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı'nda (2015-2019) "Kamuda İnsan Kaynakları" başlığı altında "Hizmet içi eğitim uygulaması, akredite edilmiş program ve kuruluşlar aracılığıyla kamu çalışanlarının mesleki ve temel becerilerini artıran, uzaktan eğitim sistemleri de kullanılmak suretiyle

kolayca erişilebilen bir yapıya dönüştürülecektir” denilmektedir.

Bu kapsamda 2015 yılından itibaren Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından düzenlenen anket ve çalıştaylarda “uzaktan eğitim” bir çalışma konusu haline gelmiştir. Bu doğrultuda hizmet içi eğitim faaliyetlerinin sunumunda bilgi teknolojilerinin kullanımını artırarak personelin görev yerinden ayrılmadan kendine uygun zamanda eğitim almasını sağlamak üzere kurulan İçişleri Bakanlığı Uzaktan Eğitim Sistemi (İçişleri e- Akademi), 19 Temmuz 2018 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır.

Başkanlık tarafından hazırlanan Bakanlığın yıllık hizmet içi eğitim planları hem Bakanlıkça sunulan hizmet alanlarındaki değişme ve gelişmelere hem de çağın getirdiği yeniliklere personelin uyumunu sağlamak üzere her yıl yeniden gözden geçirilmektedir. 2018 yılında faaliyete başlayan İçişleri e-Akademi üzerinden erişime açılmasında fayda görülen eğitimler de 2019 yılından itibaren eğitim planlarına dâhil edilmektedir. İçişleri e-Akademi üzerinden verilen eğitimlere 2023 yılı itibarıyla Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı, Göç İdaresi Başkanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli erişebilmektedir (Eğitim Daire Başkanlığı, 2023).

Bakanlık Uzaktan Eğitim Sistemi üzerinden verilen eğitimler mevzuat, temel yetkinlik ve mesleki gelişim eğitimleri yanında kişisel gelişim ve vizyon eğitimleri ile de çeşitlendirilmektedir. Uzaktan Eğitim Sistemi ile; tüm kamu çalışanlarının ihtiyaç duyabileceği “Microsoft Office”, “Resmi Yazışma Kuralları”, “Kurumsal Bilgi Güvenliği”, “Etkili e-Mail Kullanım”ı gibi eğitimlerin yanında personelin görevi gereği ayrıntılı şekilde bilmesi gereken mevzuat konusunda bilgi alabileceği “3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun ve Uygulama Yönetmeliği Eğitimi”, “4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na İlişkin Eğitimi”, “Disiplin Hukuku ve Uygulamaları Eğitimi” gibi eğitimler de yer almaktadır. Mesleki gelişim eğitimleri kapsamında da Bakanlık hizmet alanına giren muhtelif görevlerde bulunan personele yardımcı olacak “İnternet Sayfaları Yönetimi (İSAY) Sistemi Yönetimi”, “Kolluk İhbar Şikâyet Modülü Eğitimi”, “Derneklere Yönelik Proje Başvuru (PRODES) Eğitimi” gibi eğitimler de ilgili birimlerin iş birliğinde hazırlanmaktadır (Eğitim Daire Başkanlığı, 2023).

Esasında uzaktan eğitim yöntemiyle verilecek konular için materyal hazırlanırken faydalanabilecek birçok program ve yazılım bulunmaktadır. Anlaşılması zor bir konunun, bu araçlar sayesinde, çeşitli görsel ve sözel öğelerle zenginleştirilerek sunulması, konunun daha iyi anlaşılmasına ve sonrasında kalıcı olmasına büyük katkı sağlamaktadır. Kullanılan farklı uygulamalar; öğrenme ortamında bir araya getirilmesi mümkün olamayacak bazı olgu ve olayların bir arada verilmesine olanak sağlamakta; ayrıca katılımcıların konuya dâhil olmalarına ve problem çözüme yeteneklerinin gelişmesine yardımcı olmaktadır (Erkal Karaman, 2019:80-81).

Uzaktan eğitim sistemi ile zaman ve mekândan bağımsız olarak hizmet içi eğitimlere erişim avantajı, fırsat eşitliğinin yanında tüm katılımcılar için standart kalite ve içerikte eğitim imkânı da sağlanmaktadır. İçişleri e-Akademi'nin faaliyetine başladığı günden bu yana uzaktan eğitim ile verilen eğitim sayıları ile bu eğitimleri tamamlayan personel sayıları yıllar itibarıyla Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2. Yıllara Göre Uzaktan Eğitim İle Verilen Eğitimlere İlişkin Sayılar

Yıl	Eğitim Sayısı	Katılımcı Sayısı
2018	6	5.164
2019	23	29.993
2020	35	47.934
2021	49	83.500
2022	71	163.917
2023	79	726.125

Kaynak: Eğitim Daire Başkanlığı (2023) Yayınlanmamış Bilgi Notu

Tablo 2'de de görüldüğü üzere İçişleri e-Akademi'den verilen eğitim sayısı ve eğitimleri tamamlayan personel sayısı yıldan yıla katlanarak artmaktadır. Eğitim Dairesi Başkanlığı sorumluluğunda ve koordinasyonunda yürütülen İçişleri e-Akademi Sistemi, 2020 yılında başlayan Covid-19 pandemi sürecinde hem Bakanlık hizmet birimlerinin hem bağlı kuruluşların planladıkları hizmet içi eğitim

faaliyetlerinin aksamadan gerçekleştirilmesini sağlamıştır.

Uzaktan eğitim modelleri literatürde genel olarak senkron, asenkron ve karma eğitim olmak üzere üç ana başlık altında toplamıştır. Senkron uzaktan eğitimde, katılımcı ve eğiticilerin aynı zaman diliminde aynı yerde bulunma koşulu olmadan karşılıklı yüz yüze iletişim kurması esasken asenkron uzaktan eğitim, eğitim materyallerinin veya konu videolarının sisteme yüklenmesi ile katılımcıların, eğiticilerden bağımsız olarak istediği zaman diliminde eğitimi tamamlaması esnekliğini sunan yöntemleri içermektedir (Bektaş, 2022:22-23). Bu çerçevede hizmet içi eğitimlerin uzaktan eğitim sistemleri üzerinden sunulması sırasında doküman paylaşımından video konferansa farklı birçok eğitim yöntemi kullanılmaktadır.

Kaliteli uzaktan eğitim ise; konunun, içeriğine ve hedef kitlesine uygun yöntemlerle sunulmasını gerektirmektedir. Bu doğrultuda İçişleri e-Akademi'den verilen eğitimlerin, hangi yöntemlerle yapılacağına karar verilirken uzaktan eğitim yöntemlerinin sınırlılıkları ve avantajları göz önünde bulundurulmaktadır. Daha sıklıkla mesleki gelişim ve vizyon eğitimlerinde kullanılan yöntemlerden biri video konferans olup video konferans ile verilen eğitimlere katılan personel sayıları Tablo 3'te verilmiştir.

Tablo 3. İçişleri e-Akademi Üzerinden Verilen Video Konferans Eğitimlerine İlişkin Sayılar

Yıl	Eğitim Sayısı	Katılımcı Sayısı
2018	3	516
2019	7	1.206
2020	7	1.437
2021	16	10.578
2022	21	7.733
2023	11	5.775

Kaynak: Eğitim Daire Başkanlığı (2023) Yayınlanmamış Bilgi Notu

Tablo 3'te de görüleceği üzere düzenli bir şekilde artan video konferans eğitimlerine katılan personel sayısı 2021 yılında dikkate değer şekilde daha çok artmıştır. Bunda Covid-19 pandemi sürecinde yüz yüze gerçekleştirilemeyen eğitimlerin video konferans yöntemiyle İçişleri e-Akademi üzerinden yapılmasının büyük etkisi olmuştur.

2021 yılı İçişleri Bakanlığı tarafından “Türkiye Afet Eğitim Yılı” olarak ilan edilmiş olup, bu çerçevede afet yönetiminde kritik rol üstlenen mülki idare amirlerine; afet riskini azaltma, afete müdahale, afet sonrası iyileştirme çalışmaları ile sivil savunmaya ilişkin bilgi düzeyini bir üst seviyeye taşımak amacıyla AFAD koordinesinde İçişleri e-Akademi üzerinden video konferans yöntemiyle “Afet Farkındalık Eğitimi” gerçekleştirilmiştir. 81 ilde görev yapan vali yardımcısı ve kaymakamlara yönelik olarak 10 grup halinde uygulanan bu eğitim ile toplam 1.199 mülki idare amirine ulaşılmıştır.

Bahsedilen eğitimlerden de anlaşılabacağı üzere; Bakanlık program ve politikaları doğrultusunda hizmet içi eğitimde dönem dönem bazı konulara ağırlık verilmektedir. 2023 yılında “etkili iletişim” ve “liderlik ve yöneticilik” konulu eğitimlerin düzenlenmesine özen gösterilmiştir. Bu kapsamda 2023 yılında İçişleri e-Akademi üzerinden verilen iletişim eğitimlerini toplam 56.000 personel, liderlik ve yöneticiliğe ilişkin eğitimleri ise 80.000'den fazla personel tamamlanmıştır (Eğitim Daire Başkanlığı, 2023).

Ayrıca Bakanlık birimlerinin personeline yönelik Eğitim Dairesi Başkanlığında gerçekleştirilen yüz yüze eğitimlerden bazıları video konferans ile İçişleri e-Akademi üzerinden de tüm birim personelinin istifadesine sunulmaktadır. Bu şekilde hizmet içi eğitimlerde fırsat eşitliği sağlama avantajı kullanılmakta ve yüz yüze eğitime katılamayan personel de eğitim içeriğinden faydalanmış olmaktadır.

SONUÇ

Teknolojik yenilikler ve küreselleşme, bilgi toplumu sürecini hızlandırırken her alanda olduğu gibi kamuda da değişimler meydana gelmiştir. Bu değişimlerden geri kalmamak her kurum için önemlidir. Bu yüzden kurumlarda verilen eğitimler de daha önem kazanmıştır. Değişen koşullar karşısında kamu çalışanlarının bilgi

birikimlerini arttırmak, görevlerine ilişkin tutum ve davranışlarını geliştirmek ve yeni görevlere uyumlarını sağlamak verilecek eğitimlerle mümkün olacaktır. Bu doğrultuda İçişleri Bakanlığı da eğitime önem vererek merkez, taşra ve bağlı kuruluşlarındaki personelin sürekli gelişimini yetiştirme, geliştirme vb. hizmet içi eğitimlerle hem yüz yüze hem de kurmuş olduğu İçişleri e-Akademi uzaktan eğitim platformuyla sağlamaktadır.

Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve kurum performansının artırılmasında önemli bir araç olan hizmet içi eğitim; personel motivasyonunu artırır ve teknolojik gelişmeler ile hizmet alanındaki değişikliklere personelin uyumunu sağlar. Bu bağlamda ülkenin iç güvenliği ve kamu düzeninin sağlanması gibi kritik görevleri üstlenen İçişleri Bakanlığı, personelinin sürekli gelişimini ve yüksek performansını sağlamak amacıyla etkili bir hizmet içi eğitim programını benimsemektedir. Bakanlık, Cumhuriyet'in ilk yüzyılında eğitimde attığı sağlam adımlar ve yenilikçi stratejilerle önemli başarılar elde etmiştir. Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşların eğitim planını hazırlamak, yayınlamak ve uygulanmasını takip etmekle görevli olan Eğitim Dairesi Başkanlığının kuruluşundan bu yana geldiği nokta da bunu göstermektedir. Eğitim Dairesi Başkanlığının yürüttüğü yüz yüze ve uzaktan eğitim programları personelin bilgi birikimini artırmakla kalmayıp, aynı zamanda çağın gereksinimlerine uyum sağlamalarına da olanak tanımıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığının yürüttüğü eğitim faaliyetlerinin başladığı ilk yıllarda zorunlu eğitimler ile az sayıda personele ulaşılyorken süreç içerisinde eğitim ve katılan personel sayısı da artmıştır. Bu süreçte eğitim ihtiyaçlarının doğru ve etkili bir şekilde belirlenmesinin önemli katkısı olmakla birlikte ölçme ve değerlendirme araçları da kullanılarak eğitim yelpazesi genişletilmiştir. Bazı eğitimler sistematik ve programlı bir şekilde uygulanarak sürekli eğitim modeline geçiş yapılmıştır. 2018 yılından itibaren uzaktan eğitim sistemi olan İçişleri e-Akademi faaliyete geçirilerek teknolojinin kullanımı artırılmış ve personelin görev yerinden ayrılmadan kendine uygun zamanda eğitim alması sağlanmıştır. Yürütülen bu eğitim faaliyetlerinin geliştirilmesi, eğitimde kalıcı politikaların, stratejilerin oluşturulması ve eğitimin geleceğine dair bazı alanlarda yapılmasının ihtiyaç olduğu değerlendirilen önerileri şu şekilde açıklamak mümkündür:

- 2009 yılında Araştırma ve Etütler Merkezinin eğitim politikasının

oluşturulmasına ilişkin hazırladığı rapora göre; kaymakam adaylığı sürecinin geleneksel açıdan sistemli bir şekilde çalışan bir işleyişe sahip olsa dahi, adaylık sürecinin sonrasında bu sistemli yapının kaybolduğu not edilmiştir. Eğitim konularının daha kapsayıcı, sürenin ve katılımcı sayısının niceliksel olarak artırılması gerekliliği vurgulanırken, niteliksel yapısının da incelenmesi gerektiği belirtilmiştir (Bilgin ve Çapar, 2010: 68). 2018 yılından itibaren mülki idare amirlerine yönelik sürekli eğitim anlayışı çerçevesinde başlayan “Kişisel Gelişim, Basın ve Halkla İlişkiler Eğitimi”nin yanı sıra mülki idare amirlerinin görevi bazında kritik önem arz eden konu başlıklarının da yeni modüller oluşturularak kurum içi ya da dışında meydana gelen değişimlere sistematik olarak uyum sağlanmalıdır.

- Eğitim faaliyetlerinin istatistiki verilere dayalı analizler çerçevesinde bilimsel bir temelde yürütülmesi amacıyla eğitim stratejisi oluşturulmalıdır. Bütün eğitim faaliyetlerinin Başkanlık koordinasyonunda tek elden yürütülmesi kurumsal performansın artırılmasında çok önemli bir yer teşkil edecektir.

- Eğitim faaliyetlerine ilişkin kurumsal kapasiteyi geliştirmek, hukuki ve idari alt yapıyı güçlendirmek amacıyla Eğitim Dairesi Başkanlığının, Genel Müdürlük biçiminde örgütlenmesi ve mülki idare amirleri ile genel idare hizmetleri sınıfı (diğer hizmet sınıflarını da kapsayacak şekilde) personeline yönelik verilecek hizmetler için ayrı daire başkanlıklarının kurulması sağlanmalıdır. Bunların yanında uzaktan eğitim faaliyetleri için de personel yapısının güçlendirilerek ayrı bir daire başkanlığı çatısı altında yürütülmesi verimliliği arttıracaktır. Eğitim faaliyetlerinin sürekliliği açısından eğitim merkezleri açılması konusu değerlendirilmelidir.

- Hizmet içi eğitim programlarının oluşturulması ve yürütülmesinde görev alan personelin alanında uzman, lisans ya da lisansüstü düzeyde diploma sahibi uzmanlar arasından seçilmesi eğitim ve geliştirme çalışmalarının daha etkili bir şekilde yerine getirilmesi için önemlidir. Başkanlık personelinin nitelikleri gözden geçirilerek, eğitim uzmanlığı kadrosu kariyer uzmanlığı kadrosuna dönüştürülmelidir.

Bu önerilerle birlikte Cumhuriyet'in 2. yüzyılında İçişleri Bakanlığının, personelin profesyonel gelişimini destekleyerek sürekli öğrenme kültürünü sürdürmedeki kararlılığı devam etmelidir. Buradaki hedef daha etkili eğitim programları oluşturmak, dijitalleşmeyi ileriye taşımak ve personelin becerilerini

güçlendirmek olmalıdır. Aynı zamanda, toplumsal değişimlere uygun ve uyumlu olacak esnek eğitim modelleri benimsenerek yetiştirilecek personelle Bakanlık, ülkenin güvenliği ve iç düzeni konusundaki öncü rolünü sürdürmüş olacaktır.

KAYNAKÇA

Aydın, İ. (2014). *Kamu ve Özel Sektörde Hizmet İçi Eğitim El Kitabı* (2. Baskı). Ankara: Pegem Akademi.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (2023). *AFAD ve Tarihiçesi*. Erişim tarihi: 25.10.2023, <https://www.afad.gov.tr/afad-hakkinda>.

Avcı, S.B. (2019). Davranış Bilimi Perspektifinden Uzaktan Eğitim. E.Avcı ve A.Bilgiç (Ed.) *Uzaktan Eğitim Çalıştayı Bildiri Kitabı* içinde (ss. 67-78). Ankara: Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Yayınları.

Başa, Ş. (2015). Dâhiliye Vekâleti Kuruluş ve Kurumsallaşma Dönemi 1920-1930. M.Çelik (Ed.), *T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014) 1. Baskı* içinde (ss. 18-141). Ankara: TİAV Yayınları.

Bektaş, H. (2022). *Uzaktan Eğitim Yoluyla Yürütülen Mesleki Gelişim Faaliyetlerine Yönelik Öğretmen Görüşleri* (Yüksek Lisans Tezi). Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

Bilgin, K.U., Çapar, S. (2010). Taşrada Kamu Yönetiminin Etkinliği Açısından Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi, *Türk İdare Dergisi*, 467, 53-77.

Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2023). *Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Yönetmelik*. Erişim tarihi: 10.11.2023. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=836061&MevzuatTur=3&MevzuatTertip=5>.

Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2023). *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Erişim tarihi: 01/11/2023, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.1.pdf>.

Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2023). *Dâhiliye Memurları Hakkında Kanun*. Erişim tarihi: 05.11.2023, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1700&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>.

Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2023). *Devlet Memurları Kanunu*. Erişim tarihi: 05.11.2023, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.

Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi (2023). *Kaymakam Adayları Yönetmeliği*. Erişim tarihi: 10.11.2023, <https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetaylframe?MevzuatTur=7&MevzuatNo=15092&MevzuatTertip=5>.

Demirel, Ö. (2011). *Kavramdan Uygulamaya Eğitimde Program Geliştirme* (15. Baskı). Ankara: Pegem Akademi Yayınları.

Eğitim Dairesi Başkanlığı (2023). Yayınlanmamış Bilgi Notu, Ankara.

Emre, C. (2002). Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş ve Adaylık Eğitimi. C.Emre (Ed.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği* içinde (ss. 81-114). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.

Erden, M., Akman, Y. (2004). *Gelişim ve Öğrenme* (13. Baskı). Ankara: Arkadaş Yayınları.

Erkal Karaman, G. (2019). Uzaktan Eğitim Ders Materyallerinin Üretimi. E.Avcı ve A.Bilgiç (Ed.) *Uzaktan Eğitim Çalıştay Bildiri Kitabı* içinde (ss.79-90). Ankara: Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Yayınları.

Göç İdaresi Başkanlığı (2023). Başkanlık. Erişim tarihi: 28.10.2023, <https://www.goc.gov.tr/baskanligin-gorevleri>.

İçişleri Bakanlığı (2018). Hizmet İçi Eğitim Yönetmeliği, Eğitim Dairesi Başkanlığı. Ankara.

İçişleri Bakanlığı (2023a). Tarihçe. Erişim tarihi: 01/11/2023, <https://www.icisleri.gov.tr/icisleri-bakanligi-tarihcesi>.

İçişleri Bakanlığı (2023b). Hakkımızda. Erişim tarihi: 01/11/2023, <https://www.icisleri.gov.tr/hakkimizda>.

Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi (2023). Tarihçe. Erişim tarihi: 02.11.2023, <https://www.jsga.edu.tr/tarihce>.

Karbuz, N. (2019). Bilgi Toplumuna Geçiş Sürecinde Kamuda Eğitim Sektöründeki Yöneticilere Yönelik Hizmet İçi Eğitim Stratejisi. *Uluslararası Eğitim Araştırmacıları Dergisi*, 2(1), 22-39.

Onuncu Kalkınma Planı (2013). 2014-2018, Erişim tarihi: 01.11.2023, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf.

Polis Akademisi (2023). Tarihçe. Erişim tarihi: 30.10.2023, <https://www.pa.edu.tr/tarihce.html>.

Taşkeli, S. (1973). Elli Yılda İçişleri Bakanlığı Personelinin Hizmetiçi Eğitimi. *Türk İdare Dergisi*, 344, 181-182.

Uluğ, F. (2015). Kamu Kesiminde Hizmetiçi Eğitim ve Yönetici Yetiştirme. F.Kartal (Ed.) *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (2. Baskı) içinde (ss.325-364). Ankara: TODAİE Yayınları.

Yılmaz, S., Sarpkaya, R. (2013). *Eğitim Bilimine Giriş* (4. Baskı). Ankara: Anı Yayınları.



[illegible]

www.icisleri.gov.tr



T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ
GELİŞTİRME
BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr

www.tid.gov.tr



TÜRKİYE
YÜZYILI



TÜRK İDARE *dergisi*



T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Kavaklıdere Mah. Karanfil 2 Sok.
No:67 Bakanlıklar - ANKARA
T: 0312 422 51 21 - 51 79
F: 0312 430 88 96



www.tid.gov.tr
tid@icisleri.gov.tr