

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**DOKTORA PROGRAMI**

**KARMAŞIK SORUN BAĞLAMINDA GÖÇLE MÜCADELEDE BELEDİYELERİN  
ROLÜ: İSTANBUL'DAN SEÇİLMİŞ İLÇE BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ**

**DOKTORA TEZİ**

**Fatma NALBANT**

**KASIM-2024**

**TRABZON**

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**DOKTORA PROGRAMI**

**KARMAŞIK SORUN BAĞLAMINDA GÖÇLE MÜCADELEDE BELEDİYELERİN  
ROLÜ: İSTANBUL'DAN SEÇİLMİŞ İLÇE BELEDİYELERİ ÖRNEĞİ**

**DOKTORA TEZİ**

**Fatma NALBANT**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL**

**KASIM-2024**

**TRABZON**

## ONAY

Fatma NALBANT tarafından hazırlanan “Karmaşık Sorun Bağlamında Göçle Mücadelede Belediyelerin Rolü: İstanbul’dan Seçilmiş İlçe Belediyeleri Örneği” adlı bu Çalışma 12.12.2024 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği / oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programı’nda **doktora tezi** olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi		Karar		İmza
Unvanı - Adı ve Soyadı	Görevi	Kabul	Ret	
Prof. Dr. Hüseyin BAL	Başkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL	Danışman	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Prof. Dr. M. Çağatay OKUTAN	Üye	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Prof. Dr. İhsan GÜNAYDIN	Üye	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Prof. Dr. Nihat YILMAZ	Üye	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

Prof. Dr. Haydar AKYAZI  
Enstitü Müdürü

## **BİLDİRİM**

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ - Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu çalışmada yararlanılan kaynakların tümüne eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Fatma NALBANT

24.11.2024

## ÖNSÖZ

Bu çalışmada insanlık tarihi kadar eski olan ve günümüzde ölçek ve karmaşıklığı giderek artan göç olgusu, karmaşık sorun çerçevesinde ele alınarak, belediyelerin bu süreçteki rolleri değerlendirilmekte, uyguladıkları strateji ve yaklaşımlar İstanbul'dan seçilmiş ilçe belediyeleri kapsamında betimlenmektedir. Çalışma süresince eşsiz anlayış göstererek, değerli katkıları ile bana yol gösteren kıymetli danışmanım Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL'a, çalışmanın her aşamasında önemli katkıları, büyük emeği bulunan, durakladığım her anda beni güçlendiren değerli Doç. Dr. Suna ERSAVAŞ KAVANOZ'a yürekten çok teşekkür ederim. Tez izleme komitemde yer alarak değerli önerileriyle çalışmama yön verici katkılar sunan Prof. Dr. İhsan Günaydın ve Prof. Dr. M. Çağatay OKUTAN'a, yapıcı eleştirileri ile çalışmaya değer katan Prof. Dr. Hüseyin BAL ve Sayın Prof. Dr. Nihat YILMAZ'a teşekkür ederim.

Alan araştırmam sırasında değerli vakitlerini ayıran belediye ve ilgili birim yetkililerine desteklerinden dolayı minnettarım. Ayrıca "wicked problems" kavramı üzerine yaptığı çalışmalar ile bize yol gösterici olduğu için Doç. Dr. Abdullah UZUN'a, lisans öğrenimimden itibaren yanımda olan, tezimi okuyarak değerli katkılar sunan Doç. Dr. Tuğrul KORKMAZ'a, akademik hayatımı her zaman destekleyen Prof. Dr. Recep BOZDOĞAN'a, doktora ders dönemimde hayatımda derin izler bırakan Prof. Dr. Hüseyin SADOĞLU'na, bibliyometrik analiz yöntemini bana öğreten Doç. Dr. Aslı KAVURMACI'ya, aklıma gelen soruları her zaman cevaplandıran Prof. Dr. Erbay ARIKBOĞA'ya, tez sürecinde değerli fikirlerini paylaşan Dr. Öğr. Üyesi Burcu KOYUNCU HIŞİM'a, sürekli istişare ederek güç bulduğum ve tezin biçimsel olarak düzenlenmesinde destek olan Doç. Dr. Murat BERBEROĞLU'na, görev yaptığım kurumda çalışmamın hazırlanmasına zaman ve imkân sağlayan Prof. Dr. Mehmet ERSOY'a, yanımda olan değerli meslektaşlarım Doç. Dr. Orhan ŞİMŞEK, Dr. Öğr. Üyesi Erol ŞİMŞEK, Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ASLAN, Öğr. Gör. Neslihan BERBEROĞLU, Arş. Gör. Mert ŞAKI, Öğr. Gör. Dr. Bahriye ESELER ve Öğr. Gör. Dr. Mukaddes Güler'e, doktora işlemlerinin yürütülmesinde kıymetli desteği için Dr. Öğr. Üyesi Abdulgazi YIKICI'ya ve KTÜ'de bana destek olan herkese en içten teşekkürlerimi sunarım. Hayatımın her aşamasında maddi ve manevi olarak yanımda olan ağabeyim Sezer NALBANT ve kıymetli eşi Güzde NALBANT'a sonsuz teşekkür ederim. Bu çalışma dünyama iyilikler bırakan kıymetli babama, her anımı güzelleştiren kıymetli anneme ve bu süreçte göç etmek zorunda bırakılan çocuklara ithafımdır...

Kasım, 2024

Fatma NALBANT

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
ÖZET .....	VIII
ABSTRACT .....	IX
TABLolar LİSTESİ.....	X
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XII
GRAFİKLER LİSTESİ .....	XIII
HARİTALAR LİSTESİ.....	XIV
KISALTMALAR LİSTESİ .....	XV
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

<b>1.KARMAŞIK SORUNLAR KAVRAMINA İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....</b>	<b>6-78</b>
1.1. Karmaşık Sorunlar Kavramının Tarihsel Arka Planı .....	7
1.2. Karmaşık Sorunlar Tanımı ve Özellikleri.....	10
1.3. Karmaşık Sorunlar ile İlgili Çalışmaların Bibliyometrik Analiz Yöntemi ile İncelenmesi ....	20
1.4. Karmaşık Sorunların Türlerine Genel Bir Bakış .....	37
1.5. Karmaşık Sorunlarla Mücadelede Strateji ve Yaklaşımlar .....	45
1.5.1. İş Birlikçi Yönetişim ve Ağ Yaklaşımı Temelli Strateji.....	51
1.5.2. Koordinasyon Temelli Stratejiler .....	59
1.5.3. Liderlik Merkezli Yaklaşımlar .....	66

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>2. KARMAŞIK SORUN BAĞLAMINDA GÖÇ OLGUSU.....</b>	<b>79-124</b>
2.1. Karmaşık Sorun Özellikleri Çerçevesinde “Göç” .....	80
2.2. Karmaşık Sorun Olan Göçün Tanımlanma ve Formülasyon Belirsizliği .....	85

2.2.1. Disiplinler Arasılık.....	86
2.2.2. Kavramsal ve Anlamsal Çeşitlilik/Belirsizlik.....	89
2.2.3. Teorilerin Çeşitliliği.....	101
2.3. Karmaşık Sorun Olarak Göçün Sürekliliği.....	108
2.4. Karmaşık Sorun Olan Göçe İlişkin Çözümlerin Değerlendirilmesi.....	114
2.5. Karmaşık Sorun Olarak Göçün Sorunlar Yumağına Neden Olması.....	116

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

<b>3. TÜRKİYE'DE GÖÇ YÖNETİMİ.....</b>	<b>125-180</b>
3.1. Merkezî Yönetim Düzeyinde Göç İle İlgili Yasal Düzenlemeler .....	126
3.1.1. 2013 Yılı Öncesi Dönem: Farklı Yasal Düzenlemeler İle Göçü Yönetmek.....	127
3.1.2. 2013 yılı Sonrası Dönem: 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu .....	129
3.2. Merkezî Yönetim Düzeyinde Göç ile İlgili İdari Aktörler ve Kurumsal Yapı.....	134
3.2.1. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden (GİGM) İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığına (GİB).....	137
3.2.2. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD).....	140
3.2.3. Göç Politikaları Kurulundan Göç Kuruluna .....	141
3.3. Mevzuat Çerçevesinde Yerel Yönetimler Düzeyinde Göç Yönetiminin İzlerini Aramak ....	145
3.4. Göç Yönetiminde Belediyelerin Rolü .....	150
3.4.1. Göç Yönetiminde Belediyelerin Karşılaştıkları Temel Sorunlar .....	156
3.4.2. Belediyelerin Göç Eden Yabancılar Yönelik Temel Hizmetleri.....	165
3.5. Göç Edenlere İlişkin Söylemler ve Bakış Açıları.....	170

### DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

<b>4. GÖÇLE MÜCADELEDE BELEDİYELERİN ROLLERİNE İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI.....</b>	<b>181-236</b>
4.1. Araştırmanın Metodolojisi.....	181
4.1.1. Araştırmanın Amacı ve Soruları.....	181

4.1.2. Araştırmanın Yöntemi.....	182
4.1.3. Araştırmanın Geçerlilik ve Güvenirliliği.....	185
4.2. Bulgular ve Değerlendirme.....	186
4.2.1. Araştırma Alanı Hakkında Genel Bilgiler.....	186
4.2.1.1. Esenyurt.....	195
4.2.1.2. Bağcılar.....	196
4.2.1.3. Küçükçekmece.....	198
4.2.1.4. Sultanbeyli.....	199
4.2.2. Karmaşık Sorun Bağlamında Göçle Mücadelede Esenyurt, Bağcılar, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyelerinin Deneyimleri.....	201
4.2.2.1. Kavramsal ve Anlamsal Belirsizlik.....	202
4.2.2.2. Göç Yönetiminde Belediyelerin Kurumsal Yapıları.....	206
4.2.2.3. Belediyelerin Karşılaştığı Göç Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Yöntemleri.....	211
4.2.2.3.1. Mevzuat/Ekonomi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Yöntemleri.....	211
4.2.2.3.2. Veri Eksikliği /Yetersizliği ve Çözüm Yöntemleri.....	219
4.2.2.3.3. Belediyelerin En Önemli Sorunu: UYUM.....	223
4.2.2.3.4. Eğitim Sorunu ve Çözüm Yöntemleri.....	227
4.2.2.3.5. Diğer Sorunlar.....	229
4.2.2.4. Kalıcı Çözümlere Yönelik Belediyelerin Görüşleri.....	230
4.2.2.5. Belediyelerin Göçe Yönelik Söylemleri.....	233
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>237</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>245</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>289</b>

## ÖZET

Uluslararası göç; ölçek ve çeşitliliği giderek artan, göçün nedenlerini dikkate almaksızın etkilerine odaklanan geçici politikalarındaki çeşitliliği, göç edilen ülke, kent, göç edenler ve toplum üzerindeki potansiyel etkilerinden dolayı çok sayıda aktörün sürece dâhil olması gereken karmaşık bir sorundur. Bu noktada karmaşık sorun olarak göçle mücadelede özellikle merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı bulunmaktadır. Merkezî yönetim; yabancıların ülkeye girişlerinin ve kontrolünün sağlanması, vize, ikamet ve vatandaşlık verilmesi gibi konularla ilgilenirken belediyeler yabancıların günlük yaşam pratiklerinden istihdam ve topluma uyum gibi birçok konu ile ilgilenmektedir. Ancak ilgili kanunlarda net görev tanımlamalarının bulunmaması nedeniyle belediyeler bu sorumlulukları kendi inisiyatiflerine göre yerine getirmektedirler. Bu şekilde belediyelerin göçle mücadelesinde farklı strateji ve yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır.

Bu kapsamda tez çalışmasının amacı; göçün karmaşık sorun bağlamında ele alınıp, göçle mücadelede belediyelerin rolünün ve göçle mücadelede çözüme en çok yaklaşan stratejinin İstanbul'dan seçilmiş ilçe belediyelerinde belirlenmesine yönelik tartışma yürütmektir. Bu amaç doğrultusunda tez çalışmasında ilk olarak karmaşık sorunlara ilişkin ayrıntılı kavramsal düzenek oluşturulmuş, ardından göç, karmaşık sorun bağlamında ele alınmıştır. Türkiye'de göç yönetimi aktör, mevzuat ve söylem bağlamında değerlendirilerek belediyelerin rolü üzerinde durulmuştur. Son olarak ise göçle mücadelede belediyelerin rolünün ortaya koyulabilmesi için nitel araştırma yöntemlerinden olasılıklı olmayan amaçlı örnekleme tekniği içerisinden kritik durum örnekleme türü çerçevesinde, durum çalışması ortaya koyulmuştur. Bu kapsamda İstanbul ilçeleri arasında en fazla geçici koruma altında bulunan Suriyeli nüfusuna sahip Avrupa yakasında yer alan ilçelerden Esenyurt, Bağcılar ve Küçükçekmece Belediyesi ile Anadolu yakasında bulunan Sultanbeyli Belediyesi'nin yöneticileri ve ilgili birim yöneticileri ile yarı yapılandırılmış görüşme gerçekleştirilerek veriler toplanmıştır. Elde edilen bulgular sonucunda, belediyelerin göç yönetim sürecini sahiplenme düzeylerine göre rollerinin değişkenlik gösterdiği ve karmaşık sorunların çözüm yöntemlerinden iş birlikçi yönetim stratejisinin ön plana çıktığı tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Karmaşık Sorunlar, Uluslararası Göç, Belediyeler, İstanbul, İş Birlikçi Yönetişim Stratejisi.

## ABSTRACT

International migration is a wicked problem, of which scale and diversity are on the increase, that requires the involvement of many actors into the process due to its diversity in temporary policies that focus on the effects regardless of the causes of migration, and its potential effects upon the migrated country, city, immigrants and the society. At this point, authority and task sharing specifically between central administration and local authorities in struggle with migration as a wicked problem is the matter in question. While central administration deals with issues such as the control and the entrance of foreigners into the country, and providing visas, residency and citizenship, municipalities deal with many issues from daily life practises of foreigners to employment and adaptation to society. However, due to the absence of specific job descriptions in the related laws, municipalities perform these responsibilities on their own initiative. In this respect, different strategies and approaches emerge in the fight of municipalities against migration.

In this context, the aim of this thesis is to handle the migration as a wicked problem, and to carry out a discussion, in the selected district municipalities in Istanbul, on determining the role of municipalities in the fight against migration and the strategy which comes closest to the solution in the fight against migration. In the thesis, firstly a detailed conceptual setting was established related to the wicked problems, then migration is addressed in the context of wicked problems. The management of migration in Turkey was evaluated in the context of actors, regulations and discourse, and the role of municipalities was emphasized. Finally, and a case study is exhibited in order to reveal the role of municipalities in the fight against migration, within the framework of critical case sampling type, which is one of the non-probabilistic purposeful sampling methods of qualitative research methods. In this context, data were collected through semi-structured interviews with the administrators and relevant unit managers of Esenyurt, Bağcılar and Küçükçekmece Municipalities on the European side, which have the highest number of temporarily protected Syrian population among the districts of Istanbul, and Sultanbeyli Municipality on the Anatolian side. In consequence of the findings, it was established that the roles of municipalities differ according to their level of ownership of migration management process, and that collaborative management strategy among the solutions for the wicked problems, comes to the front.

**Keywords:** Wicked Problems, International Migration, Municipalities, Istanbul, Collaborative Administration Strategy.

## TABLULAR LİSTESİ

<b>Tablo Nr.</b>	<b>Tablo Adı</b>	<b>Sayfa Nr.</b>
1	Basit/Uysal veya Munis/Evcil, Karışık ve Karmaşık Sorunlar Karşılaştırması .....	15
2	Karmaşık Sorunların Temel Belirleyici Özelliklerini Ele Alan Çalışmalar .....	17
3	Bibliyometrik Çalışmanın Metodolojisi .....	22
4	2012-2022 Yılları Arası Çalışmaların Yıllara Göre Dağılımı.....	25
5	Çalışmaların Türlerine Göre Dağılımı.....	25
6	Çalışmaların Yayın Dili.....	26
7	En Çok Çalışma Veren Ülkelerin Dağılımı .....	26
8	Çalışmaların Alanlara Göre Dağılımı .....	28
9	Kamu Yönetimi Alanında En Çok Atıf Alan Çalışmalar .....	30
10	Karmaşık Sorunlar ile İlgili Anahtar Kelimelerin Kümelenmesi .....	33
11	Karmaşık Sorun Türlerini Ele Alan Çalışmalar .....	37
12	Karmaşık Sorunların Çözümünde Kullanılan Dört Yönetişim Yeteneği.....	49
13	İş birliği, Koordinasyon ve Ortak Çalışma Arasındaki Temel Farklılıklar.....	61
14	Sorunlar ve Otorite Biçimleri.....	68
15	Disiplinler Bağlamında Göçe Bakış .....	86
16	Göç Eden Suriyelilerin Türkiye'yi Tercih Nedenlerine Karşılık Gelen Teoriler .....	107
17	Modernizm ve Postmodernizm Genel Varsayımları Açısından Göç.....	108
18	1970-2020 Yılları Arasında Uluslararası Göç Edenlerin Sayıları .....	109
19	2000, 2020, 2022 ve 2024 Dünya Göç Raporlarından Oluşturulan Kilit Rakamlar ve Göstergeler.....	110
20	Merkezî Yönetim Düzeyinde Yasal Düzenlemeler .....	128
21	Türkiye'de Göç Yönetiminde Aktörler .....	135
22	2018 ve 2023 Genel Seçim Beyannamelerinde Göçe Yönelik Söylemler.....	173
23	2019 ve 2024 Yerel Seçim Beyannamelerinde Göçe Yönelik Söylemler .....	176
24	Alan Araştırması Katılımcı Listesi.....	184
25	İlçelerde Yaşayan Toplam Yabancı Uyruklu Nüfus.....	191
26	2016-2019 Yılları Arasında İlçelerde Geçici Koruma Altında Bulunan Suriyeli Sayıları ve İlçeler Arasındaki Sıralamaları .....	192
27	İstanbul Yaşam Kalitesi Endeksine Göre İlçelerin Değer ve Sıralamaları .....	194
28	Durum Çalışması Yapılan İlçe Belediyelerinin Özellikleri .....	195
29	Belediyelerin Göç Yönetiminde Kurumsal Yapıları .....	207

30	Esenyurt Belediyesi ve Uluslararası Kuruluşlar ile İş birlikleri Kapsamında Gerçekleştirilen Projeler .....	214
31	Küçükçekmece Belediyesi Strateji Geliştirme Müdürlüğü Hibe Projeleri .....	215
32	Sultanbeyli Belediyesi İş Birliği ile Yapılan Projeler.....	217
33	Sultanbeyli'de Yaşayan Geçici Koruma Altında Bulunan Suriyeli Sayısı (Mahalle Düzeyinde).....	221
34	Belediyelerin Göçe Yönelik Söylemleri .....	234



## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil Nr.	Şekil Adı	Sayfa Nr.
1	Yoksulluk Düğümü.....	43
2	Sorunlar, Güç ve Otoriteye İlişkin Bir Tipoloji.....	69
3	Göç Karmaşıklık Diyagramı/Haritası .....	84
4	En Çok Ele Alınan Disipline Dayalı Göç Teorileri .....	103
5	21. Yüzyılda Göçü Açıklayan Teoriler .....	104
6	Ülkeler Arası En Büyük 20 Uluslararası Göç Koridoru (2020) .....	111
7	Göç Krizine İlişkisel Bir Yaklaşım.....	117
8	“Uyum Merdiveni” ve Yerel Yönetimlerin Yetki Alanı .....	152

## GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik Nr.	Grafik Adı	Sayfa Nr.
1	1999- 2022 Yılları Arası Toplam Çalışma Sayıları ve Aşamaları.....	24
2	Dünya Sıralamasında En fazla Mülteci Yaşayan İlk 10 Ülke Sıralaması (2023).....	112
3	Geçici Koruma Altında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı (2024 Yılı).....	187
4	İstanbul İli 2016-2023 Yılları Yabancı Uyruklu Nüfus.....	189



## HARİTALAR LİSTESİ

Harita Nr.	Harita Adı	Sayfa Nr.
1	Ortak Yazar Analizi Ülkeler Bağlamında Ağ Haritası .....	27
2	Üniversitelerin/Kurumların Ağ Haritası .....	28
3	Karmaşık Sorunlar ile İlgili Çalışmaların Ortak Kelime Analizi Yazar Anahtar Kelimeleri Bağlamında Ağ Haritası.....	35
4	Karmaşık Sorunlar ile İlgili Çalışmaların Ortak Kelime Analizi Yazar Anahtar Kelimeleri Bağlamında Yıllara Göre Yoğunluk Haritası.....	36
5	Esenyurt, Bağcılar, Küçükçekmece ve Sultanbeyli İlçe Konum Haritası.....	194

## KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	: Afet ve Acil Durum Genel Müdürlüğü
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
APSC	: Avrupa Kamu Hizmeti Komisyonu
Bkz	: Bakınız
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamaesi
COVID-19	: Koronavirüs Salgını
GİB	: Göç İdaresi Başkanlığı
GKY	: Geçici Koruma Yönetmeliği
IDP	: Ülke İçinde Yerinden Edilmiş Kişi (Internally Displaced Person)
IOM	: International Organization for Migration
JGK	: Jandarma Genel Komutanlığı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MSYD	: Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği
SGK	: Sahil Güvenlik Komutanlığı
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
SUKOM	: Suriyeliler Koordinasyon Merkezi Yazılımı
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına
TDK	: Türk Dil Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UNHCR	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
WALD	: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı

WHO : Dünya Sağlık Örgütü  
Vd. : Ve diğeri  
YUKK : 6458 Sayılı Uluslararası Yabancıları Koruma Kanunu



## GİRİŞ

Toplumsal hayat içerisinde tanımlanmaları ve mücadele edilmeleri oldukça zor olan, karmaşık sorunlar bulunmaktadır. Son on yılların belirgin özelliği; yüksek derecede karmaşıklık, çözüm bulma zorluğu veya benimsenen çözümlerin nesnel değerlendirmesindeki sınırlamalarla ifade edilen yeni zorluk ve sorun türlerinin ortaya çıkmasıdır. Hükümetlerin çözmeye çalıştıkları birçok sorun, tasarım ve planlama metodolojisinin artan bir ilgi konusu olduğu 1970’li yıllarda Rittel ve Weber (1973) tarafından karmaşık sorunlar (wicked problems) kavramı ile formüle edilmiştir. Bu dönemde politika oluşturmadaki genel sorunların bir tanımı olarak ortaya çıkan bu kavram, belirli bir tür politika sorunu için analitik bir terim olarak kullanılmaya başlanmasının ardından kavramın kapsamı da genişletilerek bir dizi politika sorununa uygulanmaya başlamıştır (Peters, 2017: 392). Günümüzde küresel düzeyde meydana gelen ve yerel etkileri olan, tanımlamalarında farklılıklar bulunan, başka bir sorunun tetikleyicisi olma özelliklerine sahip, doğru veya yanlış olarak ifade edilen tek bir çözümü olmayan iklim değişikliği, yoksulluk, terör ve güvenlik, göç ve mülteci gibi sorunlar da karmaşık sorunlar olarak nitelendirilmektedir.

Göç, etkileme alanı açısından örgütsel sınırları aşan küresel bir sorun olmakla birlikte yerel nitelikte birçok sorunun sebebidir. Bu anlamda kentsel ve toplumsal izdüşümleri farklı olan ve çok yönlü olarak irdelenmesi gereken göçün, göç edilen ülke, kent ve göçmenler üzerindeki potansiyel etkilerinden dolayı birçok kurum ve kuruluş doğrudan göçle mücadele sürecine aktif olarak katılmaktadır. Çünkü göçle birlikte ortaya çıkan barınma, sağlık, eğitim, istihdam vb. alt sorunlar birçok bakanlığı ve farklı sektörlerdeki kamu kurumlarını, yerel yönetimleri, uluslararası kuruluşları, sivil toplum kuruluşlarını ve özel sektörü ilgilendirmektedir. Bu farklı aktörlerin çabaları ve bu aktörler arasında geliştirilen strateji ve yaklaşımlar sayesinde bu sorunlara ilişkin daha etkin politikalar ve çözümler geliştirilebilir (Uzun, 2020c). Yerel yönetimler içerisinde özellikle belediyeler, göçün getirdiği sorunlarla mücadele edilmesi sürecinde en önemli yönetim birimleridir. Çünkü göçle gelenler ilk olarak kamp alanlarına yerleştirilmekte ancak sonrasında kitlesel göçün büyümesi, kamp alanlarının yetersizliği nedeniyle kentlere yerleşmek durumunda kalmaktadırlar.

Özellikle günümüzde son dönemde Orta Doğu, Asya ve Afrika’da girilen güç mücadeleleri, sonrasında yaşanan büyük göç hareketleri bu durumu göstermektedir. 2011 yılı Mart ayında Suriye’de başlayan iç savaşın etkisi ile birçok Suriye vatandaşı, kendi ülkesini terk ederek komşu ülkelere sığınmaya çalışmıştır. Bu konuda Türkiye, evrensel insan haklarına ve uluslararası hukuka uygun olarak, zulüm ve savaş nedeniyle ülkelerini terk eden Suriyelilere yönelik “açık kapı politikası” uygulamıştır. Sürecin başlangıcında 100 bin kişi, kritik eşik olarak belirlenmiştir. Ancak

beklentinin üzerinde gerçekleşen göç dalgası nedeniyle Türkiye, Suriyelileri kabul etmeye devam etmiştir (Orhan ve Gündoğar, 2015: 12).

Suriye'den Türkiye'ye gelenler ilk olarak çoğunlukla merkezî yönetim tarafından sınıra çok yakın olan "Geçici Barınma Merkezleri'ne" [GBM] yerleştirilmişlerdir. Bu süreçte Suriyelilerin kısa süre içerisinde ülkelerine döneceği düşüncesi dolayısıyla büyük bir entegrasyon politikası uygulanmamıştır. Ancak Suriye'deki silahlı çatışma ve şiddet olaylarının hızlanması, kitlesel bir mülteci akınının başlaması neticesinde merkezî yönetim "kamp dışı" bir barınma yaklaşımına geçmek durumunda kalmıştır. Süreç içerisinde birçok GBM'nin kapatılmasıyla Suriyeliler, göçmenler gibi kentlere yerleşmiştir. Günümüzde Suriyelilerin %98'i kentlerde yaşamaktadır. Özellikle sınır illerinde geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin sayısı yüksek olmakla birlikte (Danış ve Sert, 2019: 60; Tumen, 2023: 3) en fazla geçici koruma altında bulunan Suriyeli nüfusuna sahip kent İstanbul'dur. Dolayısıyla kentte başat aktör olarak yer alan ve göçle gelenlerin ilk muhatabı olarak belediyeler, ulusal göç yönetimindeki yeri net olarak ifade edilmemesine rağmen göçle mücadele sürecinde aktif olarak yer almaktadır. İlgili belediye kanunlarında belediyelerin göçle ilgili hizmet sunumuna veya ortaya çıkan sorunların giderilmesine yönelik herhangi bir yasak bulunmamakla birlikte, bu alandaki görev ve sorumluluklarına ilişkin net ifadelerin yer almaması nedeniyle belediyelerin göçle mücadelesinde farklı strateji ve yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır.

Tez çalışmasında *karmaşık sorun bağlamında göçle mücadelede belediyelerin yeri nedir?* ana sorusuna geçerli bir yanıt aranmıştır. Literatürde hâlihazırda doğrudan bu soruya cevap niteliğinde yapılan bir çalışmaya rastlanmamıştır. Konuya ilişkin yapılan uluslararası çalışmalar (Frey ve Gatzweiler, 2018; Noordeggraaf vd., 2019; Raadschelders vd., 2019; Pachocka vd., 2020; Princ ve David, 2020; Rijavec vd., 2021; Klasche, 2023) sınırlı sayıda olmakla birlikte çalışmaların ortak noktaları ilk olarak "göç/mülteci krizinin" giderek büyüyen bir karmaşık sorun olarak ele alınmış olması, ikinci olarak ise göç sorunlarına ilişkin çözüm yöntemlerine yer verilmesidir. Ancak söz konusu çalışmaların hiçbiri her iki hususu birlikte ele almamış veya karmaşık sorunların tüm özellikleri çerçevesinde göç olgusu değerlendirilmemiştir. Ayrıca Princ ve David (2020) çalışmalarında göç sorununun yerel etkilerinin bulunması nedeniyle Çek Cumhuriyeti ve Polonya'da gerçekleşen uluslararası göçlerin yönetilmesinde yerel yönetimlerin görevlerini ele almıştır. Ancak bu çalışmada göçe ilişkin yalnızca karmaşık sorun olduğu vurgusu yapılmış ve göç konusunda yerel yönetimlerin görevleri yasal mevzuat ekseninde ele alınmıştır. Bu çalışmaların konuyu açıklama gücü; göçü karmaşık sorunların temel özellikleri çerçevesinde değerlendirmemiş olması ve yerel etkileri fazla bulunan göç sorununa ilişkin yerel aktörlerin/belediyelerin bu sorunları nasıl değerlendirdiği veya çözmeye çalıştığına ilişkin ampirik karşılaştırmalar içermemesi dolayısıyla eksik kalmaktadır. Ancak bu noktada göçün hangi karmaşık özelliklere sahip olduğu, belediyelerin göçle mücadele sürecindeki yaklaşımlarının nasıl olduğu, göçü ve etkilerini nasıl anlamlandırdıklarının ortaya koyulması önemli görülmüştür.

Ulusal literatür bağlamında ise karmaşık sorunlarla ilgili yapılan çalışma sayısı (Memiş 2016; Ersavaş Kavanoz, 2020; Rumelili Koç, 2020; Uzun, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; Ersavaş Kavanoz, 2021a; 2021b; Uzun, 2021; Ersavaş Kavanoz vd., 2021; Sipahi ve Karamanoğlu, 2022; Firidin, 2023; Erdem ve Ersavaş Kavanoz, 2024) sınırlı olmakla birlikte göç olgusunu karmaşık sorun bağlamında genel bir çerçeve ile ele alan yalnızca iki çalışma bulunmaktadır. Uzun tarafından (2020d) yapılan çalışmada uluslararası göç olgusu, kötü huylu sorun tercümesi ile wicked problems temelinde ele alınmış, Trabzon ili örneğinde kentsel yönetişimde etkili olan devlet ve devlet dışı aktörler ve bu aktörlerin aralarında gerçekleştirdikleri iş birlikleri bağlamında değerlendirilmiştir. Bu sayede göçmenlerin karşılaştıkları sorunların çözümünde söz konusu aktörlerin rolü ortaya koyulmuştur. Hatipoğlu (2022) tarafından yapılan çalışmada göç olgusu, çetrefilli sorun tercümesi ile wicked problems temelinde ele alınmış, literatür tarama yöntemine dayalı olarak Rittel ve Webber'in (1973) ortaya koyduğu özellikler bağlamında kısaca ele alınmıştır. Türkiye'de göç politikalarının şekillenmesinde en etkili strateji veya yaklaşımın Bütünleşik Kamu Yönetimi stratejisi veya yaklaşımı olduğu ortaya koyulmuştur. Literatürde göçün karmaşık sorun özelliklerinin ayrıntılı bir şekilde ele alınıp, belediyelerin göçle mücadelesindeki yerini ortaya koyan saha araştırmasının bir arada bulunduğu çalışmaya rastlanmamış olması çalışmanın özgünlüğünü oluşturmaktadır.

Bu kapsamda tez çalışmasının amacı; göçün karmaşık sorun bağlamında ele alınıp, göçle mücadelede belediyelerin rolünün İstanbul'dan seçilmiş ilçe belediyeleri örneğinde ortaya koyularak, göçle mücadelede çözüme en çok yaklaşan stratejinin belirlenmesine yönelik tartışma yürütmektir. Bu amaç doğrultusunda hazırlanan çalışmanın varsayımları şu şekildedir:

- Karmaşık sorunlar kavramı analitik bir çerçeve sağlamaktadır.
- Göç, karmaşık bir sorundur.
- Göçle mücadelede belediyelerin yaklaşımları dolayısıyla rolleri farklılaşmaktadır.
- Göçle mücadelede çözüme en çok yaklaşan strateji "iş birlikçi yönetim stratejisi"dir.

Yürütülen çalışmanın kısıtlılığı ise GİB tarafından geçici koruma altında bulunan Suriyelilere ilişkin ilçe bazlı verilere doğrudan ulaşılamamasıdır. Bu konuda GİB'e yapılan bilgi talebinden olumsuz cevap alınmıştır. Bu kısıtlılığın aşılabilmesi için çalışmada yapılan önceki çalışmalardan faydalanılarak geçici koruma altında bulunan Suriyeli sayılarına yer verilmiştir. Bu yaşanan durumun yalnızca araştırmacılar için değil, belediye yetkilileri için de önemli bir kısıtlılık olduğu tespit edilmiştir.

Tez çalışması dört ana bölümden oluşmaktadır. Karmaşık sorunlar kavramına ilişkin kavramsal çerçeveyi kapsayan birinci bölümde; ilk olarak karmaşık sorunlar kavramının tarihsel arka planı, tanımları ve literatürde yer alan diğer sorun sınıflandırmalarına ilişkin karşılaştırmalı değerlendirmeler yer almaktadır. Bunun nedeni ise bir konunun anlaşılabilmesi için kavramların neyi ifade ettiği veya etmediğinin netleştirilmesi gerekliliğidir. Çünkü düşüncenin kavramları

matematiğin dört işlemi gibidir. Eğer kavramların içeriğinde sorunlar var ise o konu anlaşılamayacaktır. Karmaşık sorunlar kavramına ilişkin geleneksel literatürün yer aldığı bu bölümde ayrıca bibliyometrik analiz yöntemi ile 1980-2022 yılları arasında yayımlanan 1700<sup>1</sup> çalışma incelemeye alınarak karmaşık sorunlar kavramının geçmişten günümüze uluslararası literatürdeki makro görünümü nicel olarak verilmekte ve değerlendirmelerde bulunmaktadır. Tamamlayıcı bir şekilde literatürün ortaya koyulmasının ardından 21. yüzyılda karmaşık sorunlar olarak nitelendirilen ve tez çalışmasının ana temasını oluşturan göç ile aralarında neden-sonuç ilişkisi bulunan iklim değışikliği, yoksulluk ve COVID-19 sorunları genel olarak ele alınmaktadır. Son olarak ise karmaşık sorunlarla mücadelede literatürde ön plana çıkan strateji ve yaklaşımlara yer verilmektedir.

İkinci bölümde; ulusal ve uluslararası literatürde belirsizlik, karmaşıklık, çok boyutluluk gibi bazı özellikleri sıklıkla vurgulanan göç olgusu, Rittel ve Webber'in (1973) ortaya koyduğu karmaşık sorunlara ilişkin özellikler sentezlenerek dört özellik çerçevesinde değerlendirilmektedir. İlk olarak "karmaşık sorunların net bir tanımı yoktur" özelliği altında göç olgusunun disiplinler arası niteliği, kavramsal ve anlamsal karmaşıklıkları ve teori çeşitliliği üzerinde durulmaktadır. İkinci olarak "karmaşık sorunların durdurma kuralı yoktur" özelliği altında göç olgusunun çözülememesi ve geçmişten günümüze değin sürekliliğine vurgu yapılarak güncel dünya rakamları üzerinden değerlendirmelere yer verilmektedir. Üçüncü olarak "karmaşık sorunların çözümleri doğru veya yanlış olarak değil; iyi veya kötü olarak değerlendirilir" özelliği altında ülkelerde uygulanan politikaların ne olduğu ve nasıl yankı bulduğu ortaya koyulmaya çalışılmaktadır. Son olarak "her karmaşık sorun, başka bir sorunun belirtisi olarak kabul edilebilir ve başka sorunlara neden olabilir" özelliği altında ayrıntılı değerlendirmelerde bulunmaktadır. Yapılan bu değerlendirmelerle göçün, karmaşık sorun özelliklerini haiz olup olmadığının ortaya koyulması amaçlanmaktadır.

Tez çalışmasının üçüncü bölümünde; Türkiye'de göç yönetiminde önemli konumda yer alan merkezî yönetim ve yerel yönetim düzeyinde aktörler, hukuki düzenlemeler/uygulamalara yer verilerek göç yönetiminde özellikle belediyelerin rolü üzerinde durulmaktadır. Literatür kapsamında belediyelerin süreç içerisinde karşılaştığı sorunlar ve yürütülen faaliyetler anlatılmaktadır. Ayrıca seçimlerde kamuoyunun odağında bulunan partilerin genel ve yerel seçim beyannamelerinde göç edenlere ilişkin ve göç yönetimi konusundaki söylemlerine kısaca yer verilmektedir. Bu sayede göç yönetiminde ortaya çıkan karmaşıklıklar aktör, uygulama ve söylem bağlamında değerlendirilmektedir.

Tez çalışmasının dördüncü bölümünde ise karmaşık sorunlar bağlamında eksik bulunan ampirik çalışmalar hususuna katkıda bulunabilmek amacıyla nitel araştırma yöntemlerinden olasılıklı olmayan amaçlı örnekleme tekniklerinden biri olan kritik durum örnekleme (critical case

---

<sup>1</sup> 08.04.2023 tarihi itibarıyla yayımlanan çalışma sayılarını göstermektedir.

sampling) türü çerçevesinde, durum çalışması ortaya koyulmaktadır. Yapılan durum çalışması ile göçün belediye yöneticileri tarafından karmaşık sorun olarak görülme düzeyi ile belediyelerde göçle mücadele söz konusu farklı uygulama ve stratejilerin ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda Göç İdaresi Başkanlığı [GİB] verilerine göre Türkiye’de iller içerisinde en fazla geçici koruma altında bulunan Suriyeli’nin kayıtlı olduğu İstanbul İlindeki (530.195)<sup>2</sup> 39 ilçe belediyesi araştırma evreni olarak belirlenmiştir. Erdoğan’ın (2017: 59) ifade ettiği üzere İstanbul’daki 39 ilçe belediyesinin uluslararası göç konusundaki süreç yönetimini belirleyen en temel husus sayısal büyüklüktür. Bu husus dikkate alınarak, 39 ilçeye ulaşım, maliyet ve zaman sınırlılığı nedeniyle; evren hakkında genel çıkarımlarda bulunabilmek ve çalışma sonucunda amaca uygun bulgulara ulaşılabilmesi için evreni temsil eden Esenyurt, Bağcılar, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyeleri örneklem olarak belirlenmiştir. Belediye yöneticileri ve ilgili birim yöneticileri ile derinlemesine görüşme yöntemlerinden yarı yapılandırılmış görüşme gerçekleştirilerek veriler toplanmıştır. Merriam’ın (1998) yapmış olduğu sınıflandırma kapsamında betimleyici ve değerlendirmeci durum tercih edilerek elde edilen bulgular betimsel analiz tekniği ile değerlendirilmektedir.

Sonuç ve değerlendirme kısmında ise çalışmadan elde edilen bulgular, çalışmanın varsayımları kapsamında bütüncül bir şekilde ele alınıp değerlendirilmekte, merkezî ve yerel aktörler ile gelecekte yapılacak çalışmalar için bazı önerilerde bulunmaktadır.

---

<sup>2</sup> 08.08.2024 tarihi itibarıyla GİB resmî sitesinde yayımlanmış veridir. Verilerin değişkenliğinin görülebilmesi adına aralıklı olarak resmî siteye bakılmış ve haftalık olarak dahi değişimler yaşandığı görülmüştür. 06.09.2024 tarihi itibarıyla bu sayının 529 bin 718’e, 12.09.2024 tarihinde 529 bin 549’a düştüğü görülmüştür. 22.09.2024 tarihi itibarıyla bu sayı sabit kalmıştır (<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>).

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. KARMAŞIK SORUNLAR KAVRAMINA İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kavramlar, genel olarak zaman ve mekân bağlamlarında ele alındıkları durumlarda onlara yüklenen anlamlar değişkenlik göstermektedir. Bu değişkenlik durumu, bilim ve dilde belirli düzeyde karmaşıklıklara sebep olan bir temayül olmakla birlikte kaçınılmazdır (Erdoğan ve Ok, 1990: 33). Bu noktada Mitin; bilimsel çalışmalarla uğraşan insanların bu anlam ve değişim sürecini bilinçli bir şekilde netleştirmelerinin önemine vurgu yapmaktadır. Mitin'in bu zorunluluğa vurgu yapmasının gereği ise; her kavramın temellendiği "iç mantıksal bağıntısı olan kavramlar dizgesi" içinde var olan temel kavramlara yüklediği anlamları açıklayacak olmasındandır (Mitin'den aktaran Erdoğan ve Ok, 1990: 33).

Bu açıdan araştırma alanının kurulması ve araştırmaların yapılması için kavram oluşumu merkezî bir önem taşımaktadır. Özellikle sosyal bilimlerde kullanılan kavramlar, çok katmanlıdır ve bu nedenle birden fazla anlam içermektedir. Dolayısıyla sosyal bilimcilerin kavramlarla olan ilişkisine bakıldığında, sosyal bilimciler insanların bağımlılık içindeki eylemlerinin düzenlilik ve örüntülerini açığa çıkaran kavramları bulmaya çalışmaktadır. Bu şekilde bilimsel bilgi üretirken, sosyal gerçekliğe açıklama getirirken bu gerçeklikle birlikte yürüyerek kavramsallaştırma ile bir bakıma toplumsal gerçekliğin anlamlandırılması sürecine müdahale etmektedirler. Onlar için kavramlar; gözlem yapmak, arka planda olan örüntüleri ortaya çıkarmak ve yeni örüntüleri oluşturabilmek üzere müdahale etmek için temel anahtarlardır (Ekin Erkan, 2014: 18-19). Diğer bir ifade ile sosyal bilimlerde fen bilimlerinden farklı olarak kanunlardan bahsedebilmek mümkün değildir. Bu, sosyal bilimlerin değerini azaltan ya da artıran bir konu olmamakla birlikte bilim yapma pratiklerinde kendine has bir metodolojiye ihtiyaç duyulduğunun göstergesidir. Bu noktada başlıca yöntem ise kavram analizi metodudur. Çünkü kişilere, ideolojiye, zaman ve mekâna göre kavramlar, farklı anlamlar içerebilir. Bu ise ciddi bir kavram enflasyonu ve karmaşasına sebebiyet verebilmektedir. Bu yüzden bir çalışmanın başında yer verilen kavramsal analiz, o çalışma için adeta bir haritanın lejantı misyonunu yerine getirmekte, kullanılan kelimenin kapsam ve içeriği hakkında fikir verebilmektedir.

Bu bağlamda kavramsal bir çerçeve oluşturma süreci, kavrayış süreci ile aynıdır. Araştırma açısından bakıldığında aralarında anlamlı ilişkiler bulunan kavramlar ağı, içinde bulundurduğu kısımlardan oluşmaktadır. Doğaları gereği tek bir şekilde belirlenemeyen kavramsal çerçeveler nicel araştırma modelleri gibi genel bir kavrayış sunmaktadır. Bu nedenle kavramsal çerçeve, "somut

gerçekler ile ilgili bilgi vermekten daha çok niyetlerin yumuşak yorumlanmasını” da beraberinde getirmektedir (Jabareen, 2009: 51).

Tez çalışmasının bu kısmında; karmaşık sorunlar kavramının tarihsel arka planı ve karmaşık sorunlar kavramı ile aralarında benzerlik ve farklılıklar bulunan kavramlara yer verilerek bu kavramların pratiğe yansıtılırken hangi anlamlar taşıyacağı hususları aktarılmaktadır. Bu sayede karmaşık sorunlar kavramının tez çalışması kapsamında ele alındığı hâli ile literatürde yer verilen sorun tanımlamalarından farkı ortaya koyularak bütüncül bir açıdan açıklama yapılmak istenmektedir. Ayrıca bu bölümde tanımlayıcı ve tamamlayıcı rolde ortaya koyulacak kavramsal düzeneğin ardından bibliyometrik analiz yöntemi ile karmaşık sorunların literatürdeki nicel görünümüne, karmaşık sorunlara örnek teşkil eden sosyal sorunlara ve karmaşık sorunlarla mücadele edilmesinde ortaya çıkan strateji ve yaklaşımlara yer verilmesi ile çalışmaya rehberlik edecek bir kavramsal çerçeve sunularak göç olgusunun neden karmaşık sorun olarak tanımlanması gerektiğine dair bir altlık oluşturulmuş olacaktır.

### **1.1. Karmaşık Sorunlar Kavramının Tarihsel Arka Planı**

İnsanoğlu, avcı toplayıcı dönemlerden bugünün modern ulus devletine gelinceye kadarki sürecinde insanın, yönetimin ve iki insandan bir devlete kadar büyük ya da küçük bir organizasyon içinde var olmanın doğasından kaynaklanan zorluklarla karşılaşmıştır. İktidar ilişkisinin kurulduğu diğer bir ifade ile yöneten ve yönetilen tarafların belirginleştiği bir ortamda bu zorlukların üstesinden gelmek ve bunları çözüme kavuşturmak özellikle yönetici sınıf için ciddi bir mesele olmuştur. Kısacası insanın olduğu her yerde sorun ve bu sorunları çözmekle meşruiyet tabanını oluşturabilecek olan bir yönetici kesim bulunmaktadır.

Kamu politikaları bağlamında da karar alıcılar ve politika uygulayıcıları, kamu yönetiminde sorunların çözümüne ilişkin en gelişmiş analitik araçlara sahip olunsa dahi çözüme meydan okuyan birçok sorunla karşılaşmaktadırlar (Roberts, 2000: 1). Hükümetlerin ve kamu yönetimlerinin karşı karşıya kaldığı bu sorunlar karmaşık sorunlar olarak adlandırılmaktadır. Bu sorunlar, doğru bir şekilde ele alınmadığı takdirde toplum için önemli düzeyde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır (Peters, 2017: 387).

İnsanlık tarihi kadar eski bir geçmişe sahip olan karmaşık sorun kavramı aniden ortaya çıkmamış, 1960’lı yılların sonu ve 1970’li yılların başında farklı birçok politika araştırmacısının kavramın üzerinde daha fazla durmaya başlaması ile gündemde yer almaya başlamıştır. Bunun nedeni ise 1960 ve 1970’li yıllarda Amerika’da, bir yandan Vietnam Savaşı ile mücadele edilirken bir yandan yoksulluk ve uyuşturucu savaşları ile mücadele edilmesidir. Bu savaşlar ile mühendislik projelerinde uygulanan yöntemlerle mücadele edilmeye çalışılmış ve başarı sağlanamamıştır. Ayrıca bu dönemde hükümet politikasına veya politika eksikliğine bir tepki olarak Sivil Haklar Hareketi,

savaş karşıtı gösteriler ve genel Baby Boomer Devrimi'nin devam ettiği bir süreç yaşanmaktadır. Böyle bir sürecin yaşanıyor olması, sosyal planlamacıları ve politika uzmanlarını temsil eden akademisyenleri, yeni bir farkındalık ve yeni açıklama biçimleri aramaya yöneltmiştir (Ritchey, 2013: 3). Bu tür sosyal sorunların artık bilimin ele aldığı gibi “uysal/iyi huylu” veya “tanımlanabilir, ayrılabilir, çözülebilir” ve dolayısıyla karakterize edilebilir oldukları varsayılarak ele alınamayacağı, bu nedenle “rasyonel sistemler perspektifi” ile ele alınması gerekliliği ortaya koyulmuştur (Crowley ve Head, 2017: 541). Bu tarz sorunların doğası değişken niteliklere sahip olduğu için bu sorunların çözümünde teknokratik, indirgemeci ve lineer paradigmalara dayalı yaklaşımlar başarılı sonuçlar getirmemektedir (Magis vd., 2015: 240-241).

1970'li yıllardan itibaren çözüme kavuşturulması gittikçe zorlaşan teknokratik, indirgemeci ve lineer paradigmalara çözümlenemeyen bu tür sorunlar, Churchman (1967)<sup>3</sup> ile Rittel ve Webber'in (1973) çalışmalarında “karmaşık sorunlar” (wicked problems) kavramsallaştırması ile ele alınmaya başlamıştır. Churchman, 1967 yılında “Yönetim Bilimi Dergisi”nde (Management Science) yayımlanan konuk başyazısında, Rittel'e referans vererek karmaşık sorunlar (wicked problems) kavramının; yanlış formüle edilmiş, kafa karıştırıcı birçok kararın olduğu sosyal sistemlere özgü olan sorunlar için kullanıldığını ifade etmiştir (Churchman, 1967: 140-141). Ardından 1973 yılında Rittel ve Webber “Planlamanın Genel Teorisinde İkilemler” (Dilemmas in a General Theory of Planning) adlı eserlerinde kavram olarak planlama alanında, planlamacıların çözmek zorunda oldukları zor, sosyal ve politik nitelikteki sorunlar için kullanmıştır. Rittel ve Webber, doğa bilimi ile ilgilenen bilim insanlarının ya da mühendislerin “iyi huylu/uysal” (tame-benign) olarak ifade edilebilecek örneğin; “bir matematik probleminin çözümlenmesi ya da bir organik kimyacının bilinmeyen bir bileşimin yapısını analiz etme görevi” gibi kolayca tanımlanabilir ve çözümleri de basit olan sorunlarla ilgilendiklerini belirtmektedir. Buna karşın sosyal ya da siyasi planlamada olduğu gibi sosyal bilimcilerin ilgilendiği tüm sorunların karmaşık sorun niteliğinde olduğunu vurgulamaktadırlar. Bu nitelikteki sorunlar ise iyi huylu sorunların tam tersi niteliklere sahip olan, tanımlanması ve çözümü zor olan, birçok çözüm yöntemi bulunan, bilimsel kriterler yerine siyasi yargılara dayanan sorunlardır (Rittel ve Webber, 1973: 158-167).

Karmaşık sorunlar tartışmalarının başladığı 1970'li yıllarda yaşanan değişim ve dönüşümlere dünya açısından genel olarak bakıldığında; söz konusu dönemin küreselleşme sürecinin yaşanması ile birlikte dünyada neoliberal ekonominin hâkim olmaya başladığı dönemi işaret ettiği

---

<sup>3</sup> 1960'lı yıllarda yaşanan Afro-Amerikan mahallelerini yakan kentsel isyan ve Ay'a ayak basılması olayları ABD'yi simgeleyen olaylardır. Kentsel isyan Amerika'nın artık görmezden gelinemeyecek derecede önemli sosyal sorunları olduğunu, Ay'a ayak basılması ise uzay ajansının devam eden finansmanını haklı çıkarması gerektiğini göstermiştir. Bu olaylara dikkat eden West Churchman, yöneylem araştırması ve sistem analizi konularında önemli çalışmalar yapıp, teknolojinin uzay programından kentsel sorunlar dünyasına transferini araştırmak üzere NASA'dan bir burs alarak 1967 yılında Kaliforniya Üniversitesi Berkeley'de, bu konularda seminerlere başlamıştır. Bu seminerlerin bir oturumuna Horst Rittel katılmıştır. Rittel, burada sosyal ve bilimsel ya da teknik sorunlar arasındaki farkları ortaya koyan ve daha sonra 1973 yılında yayımladığı makalesinde düzeltip özetlediği “on özellik” listesini sunmuştur. Sunumun ardından Skaburskis'in ifade ettiği üzere; Churchman “bunlar kulağa karmaşık sorunlar gibi geliyor (1967).”- (Hmm, those sound like wicked problems)- demiştir. Böylece bir alan doğmuştur (Skaburskis, 2008: 277).

görülmektedir (Öztürk, 2007: 33). Bu yeni ekonomi anlayışının yarattığı değişimler ile yaşanan finansal ve mali krizler, bu dönemde devletin rolüne ilişkin tartışmalara ve etkinlik arayışlarına neden olmuştur (Gökçe ve Turan, 2008: 190). Dünya çapında ekonomik üretim krizinin yaşandığı bu dönemde siyaset kanadında da kalkınma projesine yönelik eleştiriler ortaya çıkmıştır. Ayrıca sistemin yeniden yapılandırılmasına yönelik faaliyetler neticesinde sermaye, emeğin ulusal gelirdeki payının önüne geçmiş ve gelirdeki bu yoğunlaşma süreci sonucunda servet ve yoksulluk, gelir dağılımının en uç kısımlarında yer almaya başlamıştır (Karagöz, 2007: 48).

Yeniden yapılandırma programları üzerine inşa edilen neoliberal politikalar, diğer bir ifade ile küreselleşme sürecinin etkileri kurumsal alt yapısı oluşmayan ülkelerde özellikle iş kaybı, gelir düşüşünün yaşanması gibi yoksulların aleyhine sonuçlar doğurmuş (Woicke, 2002: 3) ve yaşanan işsizlik, insanlar arasındaki sınıf ayrımının derinleşmesine neden olmuştur. Küreselleşme hareketleri ile kent alanında gerçekleşen nüfus artışının ortaya çıkardığı baskı ve demografik yapıdaki değişiklikler iklimi, suyu, havayı, ormanları ve canlı çeşitliliğini etkileyen çevre sorunları ile bir araya gelerek koordineli faaliyetleri daha zorunlu hâle getirmiştir (Şen, 2009: 48). Dolayısıyla neoliberalizm fikirleri kentlerin yapısında değişiklikler meydana getirmiş ve beraberinde birçok tehdidi doğurmuştur. Bir bakıma “Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” (laissez-faire, laissez-passer) ilkesi küresel ısınmanın doğmasını etkilemiş, bunun sonucunda iklim dengeleri bozulmuş, doğal felaketler diğer bir ifade ile ekolojik sorunlar artmaya başlamıştır (Karadaş vd., 2016: 397). Küresel ölçekte daha fazla ön plana çıkmaya başlayan ekolojik sorunlara ilişkin (Demirer, 1992: 59; Aydın Sılaydın, 2015: 15) alınacak kurumsal önlemler uluslararası ve ulusüstü birliklerde tartışılmaya başlanmıştır. İfade edilen tüm sosyal sorunlar birbirleri ile ilişki içerisindedir ve birbirlerinden bağımsız olarak ortaya atılacak teknik yaklaşımlar ve mücadele yöntemleri başarı getirmeyecektir.

Küreselleşmenin daha önce yaşanmayan bir hızda değişimlere ve dönüşümlere neden olması, yerelleşme tartışmalarının yaşanması ile düzenleyici devlet modellerinin gündeme gelmesi, özel sektörün bu dönemlerde başat aktör olarak yer alması gibi gerçekleşen birçok konunun farklı bir açıdan ele alınması gerekliliğine dair tartışmaların ortaya çıktığı ifade edilebilir (Ersavaş Kavanoz, 2020: 35). Bu tartışmaların sonrasında ise 1970’li yıllardan itibaren karmaşık politika sorunlarının önemine, belirsizlik alanlarına, politika müdahalesinin öngörülemez sonuçlarına ilişkin eleştirel yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımların temelinde karar verme, planlama ve uygulamaya yönelik sorun alanlarında teknik yaklaşımların etkili olmaması üzerine getirilen eleştiriler bulunmaktadır. Bu eleştirilerin temel noktasında teknik yaklaşımların ancak yeterli bilgi, kesin olarak belirlenmiş amaç ve uygun yöntemlerin bulunduğu sorun alanları için kullanılabileceği düşüncesi yer almaktadır. Bununla birlikte sosyal ve ekonomik sorunların tek başına ele alınamayacağı bu nedenle sistem teorisi perspektifinden yaklaşılması gerekliliği, modern yaşamın temel sosyal sorunlarının değer perspektiflerine dayandığı ve bilimsel analiz için daha fazla bilgi toplamanın büyük sorunları anlamak ve çözmek için yetersiz olduğu görülmüştür (Head ve Alford, 2015: 712-

714). Diğer bir ifade ile büyük sorunların, belirlenmiş “teknik” ve “mühendislik” anlayışıyla çözüldüğü homojen toplumsal yapının değiştiği vurgulanmaktadır. Çoğulcu bir yapıya sahip olan modern toplumda sorunlar yukarıdan aşağıya doğru bir yaklaşım ile çözülemeyecektir. Bu nedenle modern “sosyal veya politika planlaması” sorunlarının, fizik ve mühendislik bilimlerinin çözdüğü teknik sorunlardan farklı olduğu, sorunların çözümünde farklı bakış açılarının getirilmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda Rittel ve Webber (1973) rasyonel planlama yaklaşımına ilişkin eleştirilerini şu şekilde ifade etmektedirler:

Klasik bilim ve mühendislik paradigması, modern profesyonelliğin altında yatan paradigma, açık toplumsal sistemlerin sorunlarına uygulanamaz...Planlamacıların uğraştığı türden sorunlar – toplumsal problemler – bilim adamlarının ve belki de bazı mühendis sınıflarının uğraştığı problemlerden doğası gereği farklıdır. Planlama sorunları doğası gereği karmaşıktır (Rittel ve Webber, 1973 : 160).

1970’li yıllarda politika oluşturmadaki genel sorunların bir tanımı olarak ortaya çıkan bu kavram, belirli bir tür politika sorunu için analitik bir terim olarak kullanılmaya başlanmasının ardından kavramın kapsamı da genişletilerek bir dizi politika sorununa uygulanmaya başlamıştır. Bu politika sorunları hükümetlerin çözmeye çalıştıkları birçok sorun gibi çözülmesi zor olan sorunlar olarak nitelendirilmektedir (Peters, 2017: 392). Bu bağlamda birçok kamu politikası sorunu, doğası gereği karmaşık kabul edilmiş net bir tanımı olmayan ve nihai bir çözüme karşı dirençli olarak değerlendirilmiştir. Söz konusu yıllardan itibaren bu kavram “kamu yönetimi ve yönetim, iklim değişikliğine müdahale politikası, doğal kaynak yönetimi, sağlık hizmetleri politikası ve programları, kentsel ve bölgesel planlama, işletme yönetimi ve sibernetik araştırma” dâhil olmak üzere çeşitli disiplinlerde incelenmeye devam etmiş (Head ve Alford, 2015: 715-716), özellikle 2000’li yıllardan itibaren ise sosyal bilimler literatüründe karmaşık sorunlar konusuna ilgi artmaya başlamıştır (Alford ve Head, 2017: 399). Tez çalışmasının karmaşık sorunlar kavramının bibliyometrik analiz yöntemi ile incelendiği kısmında kavramın farklı disiplinlerde ve yıllar itibarıyla ne kadar ve nasıl incelendiğine mercek tutulacak, 2000 yılı sonrasındaki çalışma sayılarının artışı gösterilerek tespit ve değerlendirmelere yer verilecektir.

## **1.2. Karmaşık Sorunlar Tanımı ve Özellikleri**

Karmaşık sorunlar kavramının tanımlanabilmesi için etimolojik olarak ele alınması ve literatürde yer alan diğer sorunlar arasında bulunan farklılıklara yer verilmesi; karmaşık sorunlar kavramını açıklığa kavuşturmayı ve karmaşık sorunların ne olmadığını ortaya koymayı mümkün kılacaktır. Bu nedenle karmaşık sorunlar kavramının anlam(lar)ının sınırlarını daha açık bir şekilde tanımlayabilmek kavramın anlaşılabilirliğinin artırılabilmesi açısından önem taşımaktadır.

Etimolojik açıdan incelendiğinde İngilizcede “wicked” kavramının; “kötü”, “yanlış” gibi olumsuz anlamları barındıran isim hâli “wick” olan kavramdan türediği görülmektedir. “Wicked”

sifatının ise 12. yüzyıldan itibaren Eski İngilizcede kötü ruhlarla ilişkili olan “sihirbaz” ve “cadı” anlamlarına gelen “wicca”, “wicce” veya “witch” kökünden türediği belirtilmektedir. Zarf olarak da 15. yüzyıldan itibaren “kötü bir şekilde” anlamına gelen “wickedly” ile ilişkilendirilmektedir (Online Etymology Dictionary, 2022). Dolayısıyla “wicked problems” kavramı Türkçede “wicked” kavramının kötü anlama gelmesinden dolayı İngilizce - Türkçe sözlükte doğrudan “kötü sorun”; tarihsel açıdan kullanıma bakıldığında “witch” kullanımlarının olması nedeniyle de “kötücül sorun” olarak çevrilmektedir. Ancak doğrudan Türkçe karşılığı bulunmadığı için kavram ulusal literatürde; çetrefilli sorunlar, habis sorunlar, muzip sorunlar, kötü huylu sorunlar, kötücül sorunlar ve karmaşık sorunlar (Memiş, 2016; Rumelili Koç, 2020; Uzun, 2020a; 2020b; 2020c; Uzun, 2020d; Ersavaş Kavanoz, 2020: 2021a; 2021b; Uzun, 2021; Sipahi ve Karamanoğlu, 2022; Firidin, 2023; Erdem ve Ersavaş Kavanoz, 2024) olarak çevrilmektedir. Sosyal bilimciler için terimler sembollerdir, önemli olan anlamı yakalamak ve açıklama üretebilmektir.

Burada ifade edilmesi gereken bir husus ise; sorun kavramına farklı açılardan bakıldığında farklı şekillerde tanımlanabildiğidir. Bu nedenle pozitivist ve inşacı (constructivist) perspektiften sorun kavramına ilişkin tanımlar incelendiğinde; pozitivist perspektif açısından sorunlar, bilimsel yönden ölçülebilen, neden ve sonuçları ortaya koyulabilen nesnel olgular şeklinde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla kamu politikalarında ele alınması gereken sosyal sorunlar, bir toplumda bir tür sakatlık, arıza veya hastalık olarak görülmekte; bilimsel araştırma sonucunda bu sosyal sorunların çözülebileceği öngörülmektedir (Parsons, 1995: 92-96). İnşacı perspektiften sorun kavramına bakıldığında ise; “olan” ve “olması gereken” arasındaki uyumsuzluk olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifade ile sorun tanımının kendisinin bir sorun olduğu bakış açısından hareketle gerçek olarak görülen, hissedilen durumlar ile olması istenilen durumlar arasındaki tezat olarak tanımlanabilmektedir. Dolayısıyla olan ile arzu edilen durumun tanımlamasında da kullanılacak değerler, kurallar ve standartlar hakkında var olan görüş birliğinin derecesi sorundan soruna farklılık göstermektedir (Hoppe, 2010: 30).

Sorun kavramının farklı açılardan tanımlanması ile birlikte sorunlara ilişkin farklı kavram ve sınıflandırmaların kullanıldığı görülmektedir. Bu durumun ise her yazarın kendi bakış açısı ile sorunların içerisinde ilgili olgulara dikkat etmesinden kaynaklandığı ifade edilebilir (Alfred ve Head, 2017: 399). Örneğin; Simon (1973) ve Mitroff (1974), sorunları üç kategoride; iyi yapılandırılmış, orta düzeyde yapılandırılmış ve kötü yapılandırılmış olarak analitik tanımlarla sınıflandırmışlardır. Simon (1973: 181), bir sorun eğer iyi yapılandırılmış değil ise tanımı olmayan kötü yapılandırılmış sorunlar şeklinde nitelendirmektedir. Bu bakımdan Simon, bir kavramın ne olmasından ziyade ne olmadığından yola çıkarak sorunları tanımlamaktadır. Çünkü iyi, belli nitelikleri taşımaktadır. Mitroff (1974: 224) da benzer şekilde hakkında yeterince şey bilinen ve açık formüle edilebilen sorunları iyi yapılandırılmış olarak tanımlamaktadır. Dunn (2018: 76) ise, bir bireyin, küçük bir grubun ya da bir kuruluşun karşılaştıkları sorunların kötü yapılandırılmış sorunlar olduğunu ifade ederek kötü yapılandırılmış veya iyi yapılandırılmış sorunların yerine karmaşık veya uysal sorunlar

terimlerinin kullanılması önerisinde retorik amaçlar olduğunu vurgulamaktadır. Alford ve Head'ın (2017: 399) ifade ettiği üzere, aslında tüm kavramsallaştırmalar ile vurgulanmak istenen politika literatüründe sorunların tanımının çok önemli olduğu ve bir sorunun doğasına ilişkin her bakış açısının tercih edilen bir çözümü ima etme eğiliminde olduğunun gösterilmesidir. Ayrıca Weber ve Khademian'ın (2008: 336) belirttiği üzere karmaşık sorunlar; nedenleri ve etkilerinin tanımlanması ve modellenmesinde güçlük nedeniyle yapılandırılmamış bir özelliğe sahiptir.

Rittel ve Webber dönüm noktası niteliğindeki “Planlamanın Genel Teorisinde İkilemler” adlı çalışmalarında iki sorun türü veya sınıfı arasında bir ayrım yaparak karmaşık sorunlar ve uysal sorunlar (Rittel ve Webber, 1973) sınıflandırmasını ortaya koymuşlardır. Uluslararası literatür incelendiğinde ise basit/uysal veya munis (simple or tame problem), karışık (complex)<sup>4</sup> ve karmaşık (wicked) sorun olmak üzere üç çeşit sorun olduğu görülmektedir.

Roberts (2000: 1-2); sorunların nedenlerini ve çözüm yollarını araştırarak karmaşık sorunlar ve diğer sorunlar arasındaki ayrımları üç kategoride ortaya koymuştur. Birinci kategoride yer alan sorunlar; sorunun tanımı ve çözümü konusunda fikir birliğinin ve çözümünün kolay olduğu basit/uysal veya munis sorunlar (simple or tame problems), ikinci kategoride yer alan sorunlar; sorunun sebepleri konusunda fikir birliğinin olduğu ancak çözümü konusunda fikir ayrılıklarının ve buna bağlı olarak çözümsüzlüğün ve çatışmaların meydana geldiği karışık sorunlar (complex problems), üçüncü kategoride yer alan sorunlar ise; sorunun sebepleri ve çözümleri konusunda fikir birliğinin olmadığı, yüksek anlaşmazlıkların meydana geldiği, çözümü çok zor karmaşık sorunlardır.

Basit/uysal veya munis/evcil sorunlar, karışık sorunlar ve karmaşık sorunlar arasındaki temel farklılıklara ilişkin ayrıntıların bu noktada ifade edilmesi, kavramların kullanımındaki karışıklıkların giderilmesini sağlaması ve karmaşık sorunların diğer sorunlardan farkının ortaya koyulabilmesi açısından önem taşımaktadır.

*Basit/uysal veya munis/evcil sorunlar*; basit, indirgemeci, tekrarlanabilir ve sıralı teknikler kullanılarak doğrusal bir şekilde çözülebilecek sorunlar olarak tanımlanmaktadır. Yapıları geleneksel proje yönetimi yaklaşımlarına uygun olan bu sorunların sınırlı ve yönetilebilir sonuçlar doğuracakları bilinmektedir. İyi tanımlanmış olmaları dolayısıyla da istenmeyen sonuçlara neden olmamaktadırlar. Bu sorunların çözümü net ve açık olduğundan, ayrıntılı spesifikasyonlar oluşturması için bir tasarımcıya ve uygulaması için proje yöneticisine verilebilecek niteliktedir (Dunn, 2011; Raisio vd., 2018: 17). Bu sorunlara ilişkin bir örnek verilmek istenirse; herhangi bir makinenin çalışmaması

---

<sup>4</sup> Literatürde “wicked problems” kavramının tercümesine ilişkin bir fikir birliği olmaması nedeniyle tez çalışmasında, “karmaşık sorunlar” olarak ele alınmaktadır. Bu kullanımın tercih nedeni ise bu tercümenin diğerlerine göre daha kapsayıcı olduğunun düşünülmesidir. Ayrıca “complex problem” da Türkçe literatürde karışık sorun veya karmaşık sorun olarak tercüme edilmektedir. Bu nedenle tez çalışmasında kavram karışıklığının önlenmesi amacıyla karışık problemlerin (complex problem) İngilizcesi parantez içerisinde verilecektir.

hâlinde bir grup makinist, makinenin bozulduğu ve bu bozukluğun nasıl çözülebileceği konusunda aynı fikirdedirler. Bu nedenle ilgililer arasında herhangi bir çatışma yaşanması durumu düşük seviyededir. İlgililer eğitimleri ve deneyimleri doğrultusunda sorunun ne olduğunu belirleyip, gerekli ve standart prosedürleri uygulayarak sorunu çözebilmektedirler (Roberts, 2000: 1). İkinci dereceden bir denklemi çarpanlara ayırmak, bir labirentten geçmek ve “Hanoi kulesi” bulmacasını çözmek, aya iniş, toprak erozyonunu azaltmak için farklı ürün uygulamalarının maliyet etkinliğinin belirlenmesi veya bir sulama projesini genişletmenin maliyet ve faydalarının belirlenmesi gibi (Newell ve Simon, 1972) bazı sorunlar da bu kapsamda düşünülebilir. Bu sorunlar kesin olarak tanımlanmaları ile formüle edilmektedir. Ayrıca sorun tanımının net olması, sebep ve sonuçlarının net olarak görülebilmesini ve potansiyel çözümlerin ortaya koyulmasını sağlamaktadır. Karmaşık sorunların aksine bu potansiyel çözümlerin arzu edilirliliği konusunda çok az anlaşmazlık bulunmaktadır. Kısacası basit/uyusal veya munis sorunlar, paydaşların çok az katılımı veya katılımı olmadan öncelikle uzmanlar tarafından çözülebilen sorunlardır (Batie, 2008: 1177).

Karşılaştırıldığında matematik, mühendislik ve kimya alanlarındaki sorunların, kesinlikle karmaşık ve teknik olarak zor olmakla birlikte kendi disiplinlerindeki analitik yaklaşımları kullanarak açık, uygulanabilir çözümler üreten uzmanlar tarafından açıkça tanımlanabildiği (ve çözülebildiği) ölçüde “basit/uyusal” veya “munis/evcil” olduğu görülmektedir. Örnek ile açıklamak gerekirse; toksikoloji biliminde toksikologlar kurşun, dioksin ve cıva vb. belirli kimyasal maddelere maruz kalma yolu, konsantrasyonu ve süresinin kontrollü ortamlarda incelendiği toksikolojik test programları ile kirleticilerin potansiyel sağlık etkilerini değerlendirebilmektedir. John Snow, Londra’da koleradan ölen insanlar arasındaki içme suyu kaynaklarının haritasını çıkarmıştır ve bu harita, hangi kuyunun kirli su kaynağı olduğunun belirlenmesini sağlamıştır (Kreuter vd., 2004: 442).

Politika sorunları kapsamında bakıldığında; politika sorunlarından bazıları diğerlerinden daha basit veya anlaşılır niteliktedir. Dar bir kapsama sahip olmaları nedeniyle de yüksek düzeyde bir anlaşma ile yönetilebilen ve çözülebilen sorunlardır. Burada ifade edilecek ilk husus; politika aktörleri ve paydaşlar, basit politika sorunlarını kesin olarak tanımlayabilmektedirler. İkinci olarak ise sorunu çözmek için bilgi tabanı, ilgili teknik değişkenler, uygun maliyetli alternatifler, sorumluluk yeri ve kapasitesi konusunda anlaşmaya varabilmektedirler (Head, 2022: 12). Bu kapsamda aşağıda basit/uyusal veya munis/evcil sorunları karakterize eden özellikler ifade edilmektedir (Conklin, 2006: 19; Ritchey, 2013: 1).

- İyi tanımlanmış ve kararlı bir sorun bildirimine sahiptir.
- Çözüme kavuşturulabildikleri için kesin durma noktaları bulunmaktadır.
- Nesnel olarak doğru ya da yanlış olarak değerlendirilebilmektedirler.
- Benzer şekilde çözülebilen benzer sorunlar sınıfına aittir.
- Denenebilir ve vazgeçilebilir çözümlere sahiptir
- Sınırlı sayıda alternatif çözümleri bulunmaktadır.

*Karışık sorunlar;* yukarıda yer verildiği üzere Robert'ın (2000: 2) yapmış olduğu sınıflandırmada 2.tip sorunlar kategorisinde yer almaktadır. Bu sorunların tanımı konusunda fikir birliği bulunmakta ancak nasıl çözülmesi gerektiği konusunda fikir birliği bulunmamaktadır. Örnek üzerinden ifade edilecek olursa; bir okulda öğrencilerin test puanlarına göre iyi öğrenemedikleri tespit edilmiştir. Paydaşlar, öğrencinin öğrenmesini geliştirmenin “en iyi yolu” nu bulma konusunda arayışlara girmektedir. Bu sorunun çözümüne yönelik farklı paydaşlar tarafından okul finansmanında iyileştirilmeler yapılması gerektiği, farklı iyi öğretmenler ve yeni pedagojik araçların edinilmesi gerektiği, öğrencilerin ev ortamlarının iyileştirilmesine yönelik programların desteklenmesi veya devlet ve özel okullar arasında geçişlere izin verilerek eğitim sisteminin yeniden yapılandırılması gerektiği gibi farklı çözüm seçenekleri sunulmaktadır. Örnekten anlaşılacağı üzere; tanımı belli olan ancak çözümü için farklı birçok alternatif sunulan bu sorunlar, paydaşlar arasında da çatışmaya neden olarak sorunun çözülme sürecini daha karmaşık bir hâle getirmektedir (Robert, 2000: 2). Dolayısıyla doğrusal olmayan bu sorunların çözümünde geleneksel, analitik ve proje yönetimi teknikleri başarısız olmakta bu çözümler başka sorunlara ve istenmeyen sonuçlara yol açabilmektedir. Bu nedenle karışık sorun (complex problem); indirgemeci veya ardışık yaklaşımlarla çözülememektedir. Sorunun özellikleri, örneğin asal sayıları çarpanlarına ayırma, akışkanlar dinamiği ve seyyar satıcı çizelgeleme gibi alanlarda daha iyi anlaşılabilir (Dunn, 2011).

*Karmaşık sorunlar;* çözülmesi en zor olanlardır ve karışık sorunlarla (complexs problem) bazı noktalarda örtüştüğü ifade edilebilir. Karmaşık sorunlar genel olarak hedeflerin bilinmediği veya belirsiz olduğu ve araç-amaç ilişkilerinin yeterince anlaşılmadığı sorunlardır (Dunn, 2011). Aynı zamanda yapılandırılmamış olduklarından, nedenlerini ve etkilerini tespit etmek ve modellemek son derece zor olduğu için bilgi edinilmesi konusunda da zorluklar bulunmaktadır. Karmaşık sorun alanı, çoklu, örtüşen ve birbirine bağlı, gömülü sorun alt kümelerini içermektedir (Weber ve Khademian, 2008: 336). Bu sorunlar; güçlü ahlâki, politik ve profesyonel konularla ilişkili olmalarından dolayı tamamen farklıdır. Güçlü bir şekilde paydaş bağımlı olduklarından, sorunun nasıl ele alınacağı bir yana, sorunun ne olduğu konusunda genellikle çok az fikir birliği bulunmaktadır. Genel açıdan karmaşık sorunlar dinamik bir sosyal bağlamda gelişen, sabit kalmayan, karmaşık ve etkileşimli sorunlar kümesi olarak ifade edilmektedir. Genel kapsamda bu sorunlardan birini anlamaya ve çözmeye çalışmanın bir sonucu olarak da karmaşık sorunların yeni biçimleri ortaya çıkmaktadır (Ritchey, 2013: 2) Fischer (1993: 175) karmaşık sorunları, “inatçı”, “disiplinsiz”, “kontrol edilemez” ve “yönetilemez” sorunlar olarak ifade etmektedir. Ayrıca Ackoff'un (1974) dağınık/karmaşa (messy) ve Trist'in (1983) “meta-problemler” olarak adlandırdığı sorunlar da karmaşık sorunları işaret etmektedir (Waddock vd., 2015: 997).

Genel olarak bakıldığında; karmaşık sorunlar, basit/uyusal veya munis/evcil sorunların sahip olduğu özelliklerin hiçbirine sahip değildir. Karmaşık sorunların neredeyse tüm kamu politikası konularını içerdiği (bir otoyolun yerinin ve vergi oranının belirlenmesi, okul müfredatının

değiştirilmesi) ifade edilebilir (Rittel ve Webber, 1973: 160). Bunun yanı sıra karışık (complex problem) ve karmaşık sorunlar arasında birçok benzer özellik bulunmaktadır. Her iki sorun içerisinde de sorunun kendisini veya sınırlarını tanımlamak zordur. Doğrusal olmayan dinamiklerle karakterize edilmektedirler. Kalıp bir sorun olarak görünüyor olabilirler ancak tahmin edilmeleri oldukça zordur. Dolayısıyla onlara ilişkin kesin kararlar ve sonuçlar ifade edilemez. Bu açıdan her iki sorun da bütünsel bir yaklaşım gerektirmektedir (Raisio vd., 2018: 15). Anlatılanlar çerçevesinde genel olarak karmaşık sorunların diğer sorunlarından farklılıklarını ortaya koyabilmek için aşağıda Tablo 1’de basit/uysal veya munis/evcil, karışık ve karmaşık sorunların en temel özelliklerine yer verilerek karşılaştırma yapılmaktadır.

**Tablo 1: Basit/Uysal veya Munis/Evcil, Karışık ve Karmaşık Sorunlar Karşılaştırması**

Özellikler	Basit, Uysal Sorun	Karışık Sorun	Karmaşık Sorun
<b>Sorun Tanımı</b>	Sorunun net tanımı bulunmaktadır ve bu durum çözüme ulaşılmasını sağlamaktadır. Çözüm belirli kriterler doğrultusunda gerçekleştirilir ve amaca tamamen veya kısmen ulaşabilmektedir. Sonuç doğru veya yanlış olarak nitelendirilmektedir.	Sorunun net bir tanımı konusunda fikir birliği yoktur ancak zamanla anlaşılabilirliği konusunda fikir birliği vardır.	Sorunun ne olduğu konusunda net bir fikir birliği yoktur. Sorunu çözmeye yönelik yapılan her girişim sorunu değiştirmektedir. Çözüm doğru ya da yanlış olarak değil “daha iyi”, “daha kötü” ya da “yeterince iyi” olarak değerlendirilebilmektedir.
<b>Paydaşların Rolü</b>	Sorunun sebepleri ilk olarak bilimsel bilgi ve verilerden yararlanılarak uzmanlar tarafından tespit edilir (Klinik araştırmalar gibi).	Gerçek sorun ve nedenlerinin ne olduğu konusunda yönelik farklı paydaşların farklı görüşleri bulunmaktadır.	Gerçek sorun ve nedenlerinin ne olduğu hakkında birçok farklı paydaşın farklı fikirleri olabilir.
<b>Durma Kuralı</b>	Sorun çözüldüğünde görev tamamlanmıştır.		Durma noktaları bulunmadığından, paydaşlar, siyasi güçler ve kaynak mevcudiyeti veya bunların bir kombinasyonu durma noktasını belirlemektedir.
<b>Sorunun Doğası</b>	Sorun, çözüm (ler) in belirlenmesine yön veren bilimsel temelli protokollerin olduğu diğer problemlere benzemektedir.	Sorunun çözümüne yönelik farklı paydaşların farklı görüşleri bulunmaktadır.	Sorunun çözümü/çözümleri birden fazla paydaşın “kararlarına” dayanmaktadır. Bu nedenle “en iyi uygulama” yoktur. Her sorun benzersiz olduğu için çözümlerin özel olarak belirlenmesi gerekmektedir.
<b>Yönlendirici /Öncü Soru</b>	İşleri doğru yapıyor muyuz?	Doğru şeyleri mi yapıyoruz?	Doğru şeyleri doğru yapıyor muyuz?

**Kaynak:** Kreuter vd. nin (2004: 443) hazırlanmış olduğu karşılaştırma tablosu, Robert (2000), Fox ve Gibson (2013) ve Tulder’den (2018: 36) yararlanılarak yazar tarafından genişletilmiştir.

Heifetz’in (1994: 76) liderlik ile ilgili çalışmasında sorunların zorluk sırasına göre yaptığı olduğu “Tip 1, Tip 2 ve Tip 3” şeklindeki sınıflandırmanın da Tablo 1’de gösterilen sınıflandırmaya işaret ettiği görülmektedir. Bu sınıflandırmaya göre Tip 1 durumlar; sorunun tanımının ve olası çözümünün karar verici (örneğin yönetici veya politika uzmanı) için net olduğu sorunlardır. Bu

sorunlar karar vericilerin ve uygulayıcıların teknik çalışmalarını gerektirmektedir. Tip 2 sorunlar; sorunun tanımının net olduğu ancak çözümün olmadığı durumlardır. Tip 3 ise genel olarak ilgili sorunun neden ve sonuç ilişkilerinin ayırt edilmesi zor olduğu için kamu sektörü yöneticileri ve ilgili paydaşlar için çözüme ilişkin öğrenmenin gerekli olduğu sorunlardır. Bu doğrultuda Tip 1 durumlar uysal veya munis problemleri oluştururken Tip 2'nin çoğu ve Tip 3 karmaşık sorunları oluşturmaktadır.

Karmaşık sorunlar genel olarak hem sorunun “doğası” hem de tercih edilen “çözüm”ün şiddetle tartışıldığı sorunlar olarak ifade edilebilir (Head, 2008: 101). Rittel ve Webber (1973: 160-167), “Planlamanın Genel Teorisinde Teorisindeki İkilemler” isimli çalışmalarında, karmaşık sorun kavramının her sosyal soruna uygulanmasını ve her yerde kullanılmasını önlemek için sorunların tanımlanmasına ilişkin on temel özellik ortaya koymuşlardır. Karmaşık sorunların temel özelliklerine ilişkin sıraladıkları on madde şu şekildedir:

- Karmaşık sorunların net bir tanımlaması yoktur.
- Karmaşık sorunları durdurma kuralı yoktur diğer bir ifade ile bu sorunların çözümleri yoktur.
- Sorunu değerlendirenlerin farklı bakış açıları bulunması nedeniyle karmaşık sorunların çözümleri doğru veya yanlış olarak değil; iyi veya kötü olarak değerlendirilmektedir.
- Karmaşık soruna çözüm bulmak için acil ve nihai bir test yoktur.
- Karmaşık soruna yönelik her çözüm “tek seferlik bir işlemdir” olduğu için deneme yanılma yoluyla öğrenme imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle her girişim önemlidir.
- Karmaşık sorunlar, kapsamlı bir şekilde tarif edilebilen bir dizi potansiyel çözüme sahip olmadıkları için tüm çözümlerin uygulanıp uygulanmadığını inceleyebilmek adına belirli bir kriter yoktur.
- Sorunlar arasında benzer özellikler bulunabilir ama her birinin farklı özellikleri vardır. Bu nedenle her karmaşık sorun benzersizdir.
- Her karmaşık sorun, başka bir sorunun belirtisi olarak kabul edilebilir.
- Karmaşık bir sorunu temsil eden bir tutarsızlığın olması, sorunun farklı şekillerde açıklanmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla seçilen açıklama da aslında sorunun çözümünün doğasını belirleyecektir.
- Politika yapıcılarının, planlayıcıların ve çözüm aktörlerinin hata yapma şansı bulunmamaktadır.

Bu özelliklere sahip çözülmesi zor olan her sosyal sorun için bu kavramın esnetilerek kullanılması Peters (2017) tarafından eleştirilmektedir. Bu kavram sorunların önem veya zorluk derecesinin ortaya koyulması açısından önem taşımakta ancak hükümetlerin karşılaştığı sorunların karmaşık sorunlar tanımına uyması veya açıkça tanımlanmış bir çözümünün olmaması dolayısıyla böyle bir kavramsallaştırma yapılması kavramı analitik açıdan zedelemektedir. Ayrıca sorunların

çoğu bu özelliklerden bir veya daha fazlasına sahip olarak karakterize edilebilse de, genellikle karmaşık sorunlar olarak tanımlanan politika sorunlarının nispeten azı karmaşık sorunları tanımlamak için kullanılan tüm özelliklere sahiptir (Peters, 2017: 386). Camillus'un (2008: 100) ifade ettiği üzere; bu özellikler karmaşıklığı mekanik olarak belirleyen bir dizi test değil, aksine bir sorunun karmaşık sorun olup olmadığına karar verilmesine yardımcı olması için temel bir kavrayış sunan özelliklerdir. Bununla birlikte Head (2008: 103), bir sorunu karmaşık olarak nitelendirmenin sorunun çözümüne yardımcı olup olmayacağını açık olmadığını, yine de bu nitelendirmenin karmaşık sorunla başa çıkmak için mevcut stratejilerin daha geniş bir şekilde anlaşılmasına yardımcı olabileceğini vurgulamaktadır. Bu özelliklerin yarım asır süre önce geliştirilmiş olsalar da çağdaş kamu yönetimindeki karmaşık sorunları ve politika zorluklarını tanımlamak için geçerliliğini koruduğu ifade edilebilir.

Herhangi bir sorunun karmaşık sorun olarak nitelendirilmesi için hangi özelliklere sahip olması gerektiğine dair en temel çalışma Rittel ve Webber'in (1973) çalışması olmakla birlikte literatürde farklı çalışmalarda karmaşık sorunlara ilişkin birbirleriyle örtüşen özellikler ortaya koyulmuştur. Aşağıda Tablo 2'de karmaşık sorunların temel belirleyici özelliklerine yer veren çalışmalar gösterilmektedir.

**Tablo 2: Karmaşık Sorunların Temel Belirleyici Özelliklerini Ele Alan Çalışmalar**

Yazar(lar)	Yıl	Özellikler
Roberts	2000: 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sorunun kesin bir ifadesinin bulunmaması diğer bir açıdan sorunun ne olduğu konusunda büyük bir anlaşmazlığın var olması</li> <li>Çözüm arayışları açık uçlu (sorunu kendi tercih ettikleri çözüm ile kendi tercih ettikleri sorun tanımı arasında doğrudan bağlantı kurarak çerçeveleme)</li> <li>Karmaşık bir sorun çözme süreci</li> <li>Çok sayıda ilgili taraflarca oluşturulan sürekli değişen kısıtlamalar bulunması</li> </ul>
Van Bueren vd <sup>5</sup> .	2003: 193- 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bilişsel, kavramsal veya anlamsal belirsizlik</li> <li>Stratejik belirsizlik</li> <li>Kurumsal belirsizlik</li> </ul>
APSC	2007: 3-5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Net bir şekilde tanımlama zorluğu</li> <li>Karşılıklı bağımlılık ve nedenlerin fazlalığı</li> <li>Ele alma biçimlerinin öngörülme sonuçlara yol açması</li> <li>Durağan olmama</li> <li>Net bir çözümünün olmaması</li> <li>Sosyal açıdan karmaşıklık içermesi sorumluluğun birden fazla kuruluştaki olması</li> <li>Davranış değişikliği gerektirmesi</li> <li>Kronik politika başarısızlığının neden olma</li> </ul>
Camillus	2008: 423	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paydaşlar arasında anlaşmazlıkların varlığı</li> <li>Karmaşıklık ve zorluklar bulunması</li> </ul>

<sup>5</sup> Koppenjan ve Kljin 2004; Ferlie vd., 2011; Danken vd., 2016: 30.

**Tablo 2 (Devamı)**

Yazar(lar)	Yıl	Özellikler
Head	2008: 424	<ul style="list-style-type: none"><li>• Karmaşıklık</li><li>• Kesin olarak belirlenme zorluğu</li><li>• Açık ve anlaşılabilir bir çözüme karşı dirençli olma</li></ul>
Head ve Alford	2015	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kurumsal karmaşıklık</li><li>• Bilimsel belirsizlik</li><li>• Sosyal çoğulculuk ya da anlaşmazlık</li></ul>
Læg Reid ve Rykkja, 2015	2015	<ul style="list-style-type: none"><li>• Karmaşıklık ve belirsizlik içermesi</li><li>• Çok paydaşlı yönetim düzeyi</li><li>• Tartışılabilir bilgiler bulunması</li></ul>

**Kaynak:** Uzun'un (2021: 15-17) çalışmasından ve ilgili çalışmalardan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Norton (2012) da, bu özelliklerin çeşitli yönler sağlayacak şekilde sınıflandırılabilirliğini ve karmaşık sorunlarda ilerlemeyi artıran bu yönlerden bazılarının ele alınmasına yardımcı olacak yöntemler geliştirmenin mümkün olabileceğini belirtmiştir. Ayrıca karmaşık sorun özelliklerinin kümelenme eğiliminde olduğunu ifade ederek, bu özellikleri dört maddede sınıflandırmıştır. Onun özelliği çevre sorunlarına uygulamış, Rittel ve Weber'in (1973) ortaya koyduğu on özellikten hangileri ile ilişkili olduğunu da belirtmiştir (Norton, 2012: 458):

- *Problem formülasyonu ile ilgili sorunlar:* Rittel ve Webber'in özelliklerinden 1., 2., 3. ve 9. özelliklere karşılık gelmektedir. Burada değer yüklü kavram formülasyonları sorunu, birbirini kesen hedefler arayan ve farklı değerlere sahip birey ve grupların, her birine aynı tanımlayıcı veriler sunulsa bile aynı sorun çerçevesini görmedikleri bir durum yaratacağını ifade etmektedir.
- *Çözümlerin hesaplanamazlığı:* Rittel ve Webber'in özelliklerinden 2., 4., 6. ve 9. özelliklere karşılık gelmektedir. Bu, çatışan değerler ve içsel dağınıklık nedeniyle karmaşık sorunların bilimsel çözümlere açık olmadığını göstermektedir.
- *Tekrarlanamazlık:* Rittel ve Webber'in özelliklerinden 5., 7., ve 10. özelliklere karşılık gelmektedir. Bu, karmaşık sorunların kendi özel bağlamlarındaki benzersizliği nedeniyle tek bir çözümün herkese uymayacağı gerçeğini ifade eder. Dolayısıyla çözümler de benzersiz olacak ve aktarılamayacaktır. Diğer yapılan çözüm yöntemlerini öğrenme ve bağlamsal farklılıklar nedeniyle diğerlerinden ders çıkarma zorluğuna işaret etmektedir.
- *Zamansal açık uçluluk:* Rittel ve Webber'in özelliklerinden 2., 4. ve 8. özelliklere karşılık gelmektedir. Bu özellik bir çözümün sonuçları ve tüm yansımalarının tamamen bitene kadar değerlendirilemeyeceğini ve bunları önceden veya sınırlı bir zaman aralığında izlemenin bir yolu olmadığı gerçeğini, diğer bir ifade ile uzun vadeli sonuçlarının görülmesinin zor olduğunu ifade etmektedir (Rittel ve Webber, 1973: 163; Norton, 2012: 458-459).

Karmaşık sorunların en önemli belirleyicilerinden biri, net temel nedenlerinin olmaması ve dolayısıyla "tek bir, en iyi çözümün olmamasıdır" (Rittel ve Webber 1973; Head 2008; Head ve Alford, 2015). Temelde, sorunun tanımlanma şekli mevcut çözümleri belirlemektedir ancak

karmaşık sorunlarda her sorunun tanımı tartışmalı olduğu için çözümler de belirlenememektedir (Rittel ve Webber, 1973; Head, 2008; Head ve Alford, 2015; Termeer vd., 2015). Bu açıdan karmaşık sorunların yapısal özelliklerini anlatan temel unsurlar “güçlük”, “belirsizlik” ve “ayrıklık” olarak ifade edilebilir. Karmaşık sorunlarda yer alan temel ve alt unsurların birbirlerine bağımlılık durumları güçlük; karmaşık sorunlarda ortaya çıkan riskler ve sürekli değişen aktörler belirsizlik; karmaşık sorun alanlarına ilişkin değer ve görüşlerde çatışma ve parçalanmışlıkların ortaya çıkması ise ayrıklık olarak kendini göstermektedir. Bu üç unsur karmaşık sorunlarda tek tek değil birlikte bulunmaktadır. Önemli bir husus ise bu unsurlar birleşiminin duruma göre değişebilir özellikler göstermesidir (Head, 2008: 104, 113-114).

Kamu politikaları açısından karmaşık sorun kavramının nitelikleri incelendiğinde; özellikle karışıklık (complex) ve çeşitlilik niteliklerinin daha fazla ön plana çıktığı görülmektedir. Karışıklık özelliği ile sorunu tanımlama ve çözümü belirlemedeki belirsizlik<sup>6</sup>; çeşitlilik ile politika sürecinde bulunan aktörlerin çeşitliliği ve sayısı ifade edilmektedir. Aktörlerin çeşitli olması beraberinde sorunun tanımlanması ve çözümü ile ilgili farklı bakış açıları getireceğinden aktörler arasında çatışmaların oluşmasına neden olmaktadır. Bu nedenle politika sürecine dâhil olan aktörler için karışıklık ve çeşitlilik, daha yüksek düzeyde belirsizliğe, endişe ortamının oluşmasına zemin hazırlamaktadır. Farklı türde karmaşık sorunlar için en uygun görülen çözümler de farklılaşabileceğinden, net ve kesin çözümlerin bulunmadığı durumlarda önemli olan nihai çözümün bulunması değil, sorun karşısında tutarlı eylemlerin gerçekleştirilebilmesidir. Bununla birlikte kamu sektörünün yönetim mekanizmaları da karmaşık sorunlarla etkin bir şekilde mücadele etmeyi engelleyebilir ve karmaşıklaştırabilir. Bunun nedeni ise bu yönetim mekanizmalarının her birinin zaman zaman içerisinde kendi organizasyonunu, bütçesini, finansal yapısını ve performans kontrolünü oluşturarak kendi tipik kültürel normları ve kendi yaklaşımları çerçevesinde yapılması gerekenlere karar vermesi gerektiğidir. Dolayısıyla karmaşık sorunları ele alan karar alıcılar, politika aktörleri geçici de olsa çözümlerin tartışılması ve kararlaştırılmasını sağlamak için uygun koşullarını hazırlamalıdır (Head ve Alford, 2015: 718- 719).

Yukarıda yer verilen açıklamalar kapsamında ifade edilebilir ki; bir politika sorununu karmaşık sorun olarak anlamak; yapılan belirli politikaların neden başarısız olduğu, neden istenilen hedeflere ulaşamadığı, ortaya çıkan sonuçların neden öngörülemediği, koordinasyon sorunlarının neden ortaya çıktığı veya bu sorunların çözümlerinin neler olabileceği sorularına ilişkin muhtemel çözümler noktasında ışık tutacaktır. Esasen, bir politika sorununu bu şekilde anlamak, politika yapıcılarının bu tür karmaşık sorunlarla başa çıkmak için alternatif strateji seçeneklerini genişletmek için bilgiyi, danışmayı ve ortaklıkları genişletmenin yollarını aramasını sağlayacaktır (Head, 2008). Dolayısıyla karmaşık sorunlar kavramının “tanımlayıcı/analitik”, “duyarlılaştırıcı/yaratıcı” veya

---

<sup>6</sup> Kamu yönetimi perspektifinden yazan Koppenjan ve Klijn’e (2004) göre, “belirsizlik”, “karmaşık sorunlarla” başa çıkma çabalarının tüm kurumsal ve bilimsel yönlerine gömülü temel bir özelliktir.

“eleştirel/özgürleştirici” ve bir araç olarak kullanılabilmesi ve değerli olduğu ifade edilmektedir. Ancak kavramın daha açık bir şekilde tanımlanması ve karmaşık sorunlar literatüründe net olarak konumlandırılması gerektiği de vurgulanmaktadır (Lönngren ve Van Poeck, 2021:1 3). Yukarıdaki açıklamalarda yer verildiği üzere kavramı daha açık bir şekilde tanımlamak için birçok yazar tarafından özellikler belirlenmiştir. Ancak bazı yazarlar sorunların yerel bağlamlarda gömülü olduğu ve ele alındığı yollara daha açık bir şekilde odaklanmak için kavramın revize edilmesi gerektiğini savunmaktadırlar (Noordegraaf vd., 2019: 281).

Tez çalışmasının bu kısmına kadar geleneksel literatür analizinden faydalanılarak karmaşık sorunlar kavramının tarihsel arka planı, tanımlanması ve özelliklerine ilişkin ayrıntılara yer verilmiştir. Geleneksel literatür analizi, araştırma alanının mikro düzeyde ve daha çok içerik olarak incelenebilmesini sağlamaktadır. Bununla birlikte geleneksel literatür incelemelerinin tamamlayıcısı niteliğinde olan bibliyometrik analiz yöntemi ise; araştırma alanının makro düzeyde incelenebilmesine katkı sunmakta, araştırma alanının yapısı ve dinamiklerinin geniş bir perspektiften ele alınabilmesini ve konu kümelerinin belirlenerek disiplinler arası bilgilerin yayılımının ölçülmesini sağlamaktadır (Zupic ve Cater, 2015: 436; Block ve Fisch, 2020: 308). Ayrıca araştırma eğilimlerini ve performanslarını ortaya koyabilmek için nicel açıdan daha objektif veriler sunması (Jiang vd., 2019: 1928) nedeniyle tez çalışmasının bu kısmında bibliyometrik analize yer verilecektir.

### **1.3. Karmaşık Sorunlar ile İlgili Çalışmaların Bibliyometrik Analiz Yöntemi ile İncelenmesi**

Karmaşık sorunlar kavramı 1973’li yıllardan itibaren planlama alanında kullanılmaya başlanmıştır. Planlama alanının ardından günümüzde; çevre çalışmaları, çevre bilimi, kamu yönetimi, işletme yönetimi ve sosyal bilimler alanında birçok farklı disiplinde bu konuda çalışmalar yapıldığı ve çalışmaların mevcut durumu incelendiğinde sayısının giderek artmaya başladığı görülmektedir. Bu durum uluslararası literatür üzerinden özellikle son dönemlerde yaygın olarak tercih edilen bibliyometrik<sup>7</sup> analiz yöntemi ile net bir şekilde ortaya koyulabilmektedir.

Bibliyometrik analiz yöntemi; 1920’li yılların başında Amerika’da radyo ve gazetelerin yorumlanmasının ardından diğer kitle iletişim araçlarındaki metinsel verilerin (Mayring, 2004: 266), matematiksel ve istatistiksel yöntemlerle sistematik açıdan yorumlanmasında kullanılmıştır (Pritchard, 1969: 348). Son dönemde bibliyometri konusuna ilgi artmış ve akademik yayınların farklı

---

<sup>7</sup> Pritchard (1969: 348-349), bibliyografya kavramının yerine bibliyometri kavramının kullanımını önererek, kavramı “yazılı iletişime ve bir disiplinin doğası ile gelişiminin gidişatına dair süreçlere, yazılı iletişimin çeşitli yönlerinin sayımı ve analizi yoluyla ışık tutmak” şeklinde tanımlamaktadır. Kavramın ilk olarak Pritchard tarafından kullanıldığı ifade edilse de (Lawani, 1981: 294), Rousseau (2014: 218), bu kavramın ilk olarak Belçikalı kütüphaneci Paul Otlet tarafından, “Traité de Documentation” (1934) “Dokümantasyon Üzerine Bilimsel Eser” adlı kitabında, kitapların ve belgelerin yayımlanması ve okunmasıyla ilgili tüm yönlerin ölçülmesi olarak tanımladığı yeni bir alanın ortaya çıkarılması konusunda yaptığı davette kullanıldığını belirtmektedir.

değişkenlerle birlikte nicel verilerine erişim sağlaması ile araştırma yöntemi olarak kullanılabilirliği ve önemi artmıştır. Bugün gelinen süreçte ise matematik, ekonomi, sosyal bilimler, doğa bilimleri ve hemen hemen tüm bilimsel alanlarda kullanımı ile bibliyometri, disiplinler arası gelişim göstermektedir (Glänzel, 2003: 5; Martínez vd., 2015: 257). Dolayısıyla birçok alanda bilimsel literatür kronolojisini nicel bir yöntemle ortaya koymak ve gelecek araştırmalara yol haritası oluşturmak amacıyla çalışmada bibliyometrik analiz yönteminden faydalanılmaktadır (Aydın, 2017: 27).

Bu doğrultuda tez çalışmasının bu kısmında, karmaşık sorunlar literatürüne ilişkin genel görünümün ve karmaşık sorunlar kavramının ele alındığı disiplinlerin kolayca ortaya koyulabilmesi amacıyla; kavramsal ve sosyal yapıyı haritalama tekniği olarak tanımlanan, herhangi bir alandaki öğeleri sınıflandırma veya sıralama yoluyla analiz yapabilme imkânı tanıyan bibliyometrik analiz yöntemi kullanılmıştır (Şimşir, 2021: 14). Bu sayede olası karmaşık sorun araştırma kümelerinin belirlenmesine katkıda bulunulabileceği, karmaşık sorunlar literatürünün disipline özgü incelemeleri için bir arka plan sağlanabileceği düşünülmektedir. Bu yöntem ile literatürde bulunan çalışmaların hangi ülkelerde ve hangi yıllar arasında, ne kadar sıklıkla yayımlandığı gibi farklı değişkenler ile literatürde yaşanan değişimler somut verilerle ortaya koyulabilmektedir. Bu açıdan işlevsel bir özelliğe sahip olan bu yöntem bir alandaki değişimlerin nesnelleştirilmesini sağlamaktadır (İnceoğlu, 2014; Karagöz ve Şeref, 2019). Çalışmaların, yayım yılları ve türlerine ilişkin bilgileri ortaya koyması bakımından tanımlayıcı nitelik taşıyabileceği gibi bir çalışmanın kendisinden sonra gelen çalışmaları ne yönde etkilediğini belirlemeyebilmek için atıf analizine imkân vermesi dolayısıyla değerlendirici nitelik taşıyabilmektedir (McBurney ve Novak, 2002: 40).

Yöntemin kullanılabilmesi için veri seti sağlayan çok sayıda veri tabanı bulunmaktadır. Bunlar ise genel olarak Web of Science Core Collection (WoS), Scopus, Google Scholar, Pubmed, Microsoft Academic, Dimensions, EmBase ve Springlink'tir (Cobo vd., 2011: 382; Moral Munoz vd., 2020). Bu çalışmada, ifade edilen veri tabanları arasından 1900'lü yıllardan itibaren sosyal bilimler, sanat ve beşeri bilimlerde kapsamını en geniş tutan ve güncel bilimsel literatür veri tabanı olarak görülen WoS veri tabanı tercih edilmiştir. Bu veri tabanı, makale ve kitapların yanı sıra uluslararası konferanslar, sempozyumlar, seminerler, kolokyumlar, çalıştaylar ve kongrelere ilişkin metinleri de içermektedir (Martínez vd., 2015: 258). Sosyal ağ haritasının oluşturulması ve analiz edilmesi için ise VOSviewer<sup>8</sup> programı kullanılmıştır. Bilimsel dergiler, araştırmacılar, araştırma kuruluşlarından oluşan ağları oluşturmada kullanılan, yaygın yazılım araçlarından biri olan bu program ile çalışmalardan tespit edilen önemli kavramlar aracılığıyla ortak eşzamanlı ağların haritası oluşturulabilmekte ve görselleştirilebilmektedir (Van ve Waltman, 2020: 3). VOSviewer programı uluslararası literatürde yer alan çalışmaların kapsamlı bir şekilde araştırılmasına ve araştırmacıların

---

<sup>8</sup>Analizin yapılması için genel ve spesifik bilimsel haritalama kapsamında yazılımlar geliştirilmiştir. Pajek, Gephi veya UCINET gibi yazılımlar genel amaçlı bilimsel haritalama, CoPalRed, Science of Science ya da VOSviewer gibi bazı yazılımlar da spesifik bilimsel haritalamada kullanılabilir (Cobo vd., 2012: 1609).

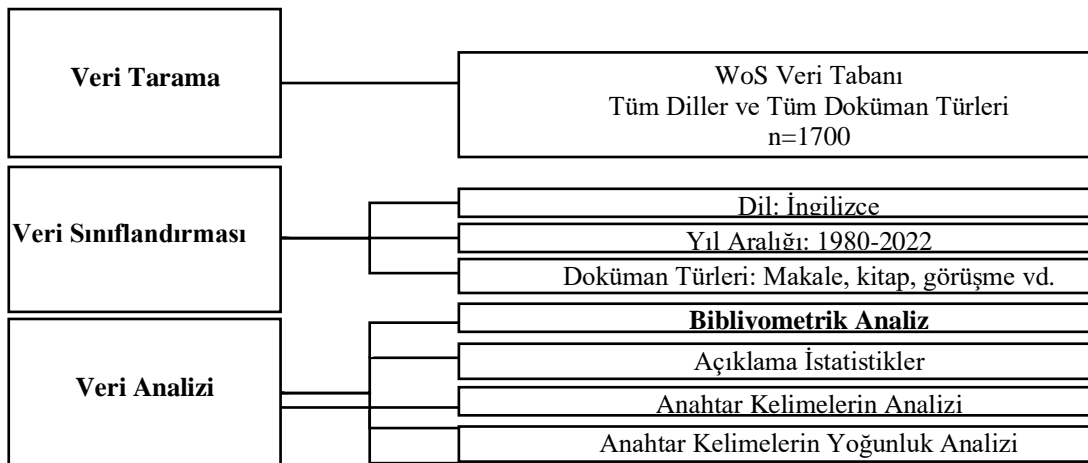
herhangi bir alandaki gelişmeleri ve yönelimleri kolaylıkla görebilmesine imkân sağlaması ile birlikte araştırmaya nesnel olarak katkı sunmaktadır. Dolayısıyla literatürdeki önemli noktalara değinilmesi sebebi ile yapılan bibliyometrik analiz çalışması önem arz etmektedir. Bu sayede karmaşık sorunların mevcut disiplinler arası çalışmalarda durumu, disiplinler arası çalışma yayımlama süreci ve transdisiplinerlik özelliğinin anlaşılması için sonuçlar ortaya koyulmuş olacaktır.

Uluslararası literatürde “karmaşık sorunlar” kavramı ile ilgili yayımlanmış çalışmaların mevcut durumunu betimlemeyebilmek için temel araştırma yaklaşımları arasından “tekil tarama modeli” tercih edilmiştir. Bu yöntemin tercih edilmesinin nedeni ise Karasar’ın (2005) da ifade ettiği üzere; geçmişte gerçekleşmiş ya da günümüzde devam eden bir olgu veya durumu herhangi bir şekilde değiştirme ve etkileme amacı olmadan betimleyebilmeyi sağlayabilmesidir. Bu araştırma ile aşağıdaki sorulara yanıt aranmaktadır.

- Karmaşık sorunlar anahtar kelimesi ile taranan çalışmaların yıllara göre dağılımı nasıldır?
- Karmaşık sorunlar anahtar kelimesi ile taranan çalışmaların alanlara göre dağılımı nasıldır?
- Karmaşık sorunlar ile ilgili yapılan çalışmaların türleri nelerdir?
- Karmaşık sorunlar konulu çalışmalar hangi dillerde yayımlanmıştır?
- Karmaşık sorunlar konulu çalışmalarda en çok çalışma yapan ülkelerin sıralaması nasıldır?
- Karmaşık sorunlar ile ilgili kamu yönetimi alanında yapılan çalışmaların dağılımı nasıldır?

WoS veri tabanında yayımlanan çalışmalar<sup>9</sup> incelenerek elde edilen sonuçlar yukarıda ifade edilen sorular kapsamında genel olarak tablolarda gösterilmiştir. Verilere ulaşma süreci üç aşamada gerçekleşmiştir. Aşağıda Tablo 3’te bibliyometrik araştırmanın metodolojisine yer verilmektedir.

**Tablo 3: Bibliyometrik Çalışmanın Metodolojisi**



**Kaynak :** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>9</sup> Hedef çalışmalara ulaşabilmek ve analize tabi tutabilmek için veriler WoS’un üç temel veritabanı olan Science Citation Index Expanded (SCI-Expanded), Social Sciences Citation Index (SSCI) ve Arts & Humanities Citation Index’den (AHCI) alınmaktadır.

Bu doğrultuda veri tarama aşamasında; ilk olarak WoS veri tabanı arama kısmında konu başlığına (topic) “wicked problems”<sup>10</sup> yazılarak herhangi bir kısıtlama getirilmeden arama yapılmış çalışmaların 1980 yılından itibaren yapılmaya başlandığı tespit edilerek 1980- 2022<sup>11</sup> yılları arasındaki 42 yıllık zaman dilimi içerisinde yayımlanan 1700<sup>12</sup> çalışma incelemeye alınmıştır.

Verilerin sınıflandırılması aşamasında; veri örnek seçimleri ile özel filtrelemeler yapılmıştır. 1980-2022 yılları arasında yayımlanan 1700 çalışmanın alanlarını ağırlıklı olarak ekoloji, çevre bilimi, kamu politikası ve idari yönetim, tasarım bilimi ve planlama, işletme yönetimi ve diğer disiplinler oluşturmaktadır. Bu aşamada başlığa ve anahtar kelimelere göre araştırma konusuyla ilgili olmayan, tekrar eden ve ilişkisi olmayan literatür kapsam dışı bırakılmıştır.

Veri analizi aşamasında; bu iki aşamanın ardından 2000’li yıllardan önce daha az sayıda çalışma yapıldığı tespit edildiğinde, karmaşık sorunların araştırma durumunu ve ilerleyişini ortaya koyabilmek adına güncel bir dönemi yansıtması itibarıyla zaman aralığı 2012-2022 olarak belirlenmiştir. Ardından çalışmalar; yıllara göre dağılım, tür, dil, en çok yayın yapan üniversiteler ve kamu yönetimi alanında yayımlanan çalışmalar şeklinde belirlenen temel hususlara göre tablolar ile betimlenmiştir. Anahtar kelimelerin, bilimsel haritalama analizi yapılarak karmaşık sorunların farklı disiplinler arasındaki etkileşimine yönelik araştırma durumu ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

#### *Bulgular ve Değerlendirme*

WoS veri tabanında karmaşık sorunlar ile ilgili ilk çalışmanın 1980<sup>13</sup> yılında yayımlandığı görülmektedir. 1980-1999 yılları arasında toplamda 10 çalışma yayımlanmıştır. 1999 yılından günümüze değin yayımlanan çalışmaların genel seyri iki aşamalı olarak aşağıda Grafik 1’de gösterilmektedir.

---

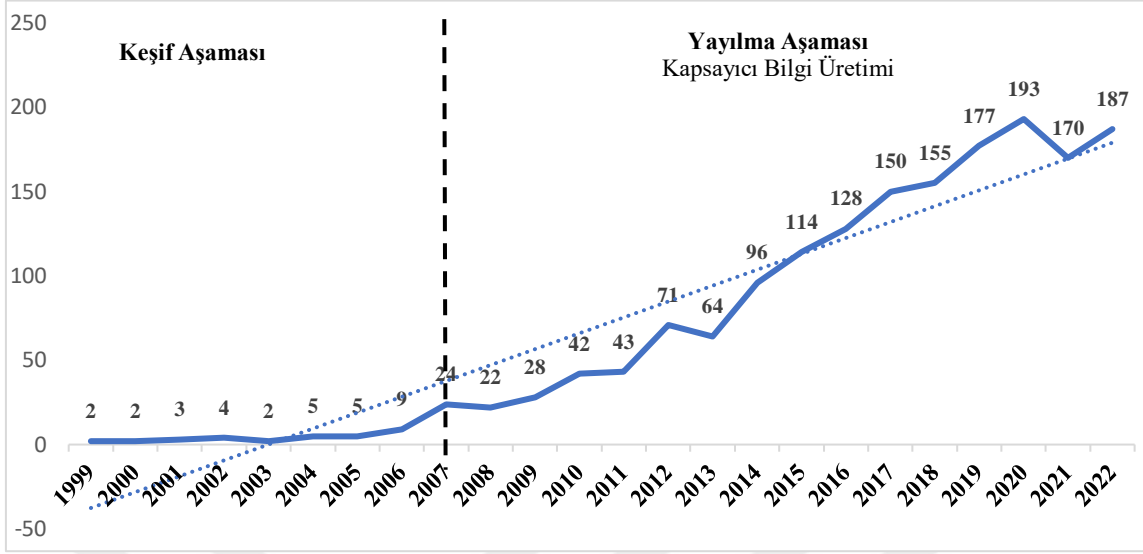
<sup>10</sup> Bir konu ile ilgili yayımlanan çalışmaların özetleri (abstract) veri tabanına orijinal yayında İngilizce olarak girildiyse aktarılmaktadır. Bunun haricinde diğer dillerde yayımlanan çalışmaların özetlerinin tercüme yapılmamaktadır. Örneğin bir makalenin yazım dili Slovakça olmasına rağmen abstractı İngilizce olduğundan sisteme aktarımı yapılmıştır (Web of Science 7.0 Workshop, 2004: 19). Dolayısıyla tez çalışmasının bu kısmında İngilizce “wicked problems” kavramı ile arama yapılarak İngilizce yayımlanan çalışmalar ile farklı dillerde yayımlanmış ancak özetleri İngilizce yazılmış çalışmalara ilişkin veriler elde edilebilmiştir.

<sup>11</sup> 2023 yılının tamamlanmamış olması dolayısıyla 2023 yılında yapılan çalışmalar araştırmaya dâhil edilmemiştir.

<sup>12</sup> 08.04.2023 tarihi itibarıyla yayımlanan çalışma sayılarını göstermektedir.

<sup>13</sup> 1973 yılında en temel eser olarak görülen Rittel ve Webber’in çalışması WoS veri tabanında görülmemektedir.

**Grafik 1: 1999- 2022 Yılları Arası Toplam Çalışma Sayıları ve Aşamaları**



**Kaynak:** Hou, Li ve Zhiping Song'un (2022) çalışmasından yola çıkılarak yazar tarafından güncelleştirilerek oluşturulmuştur.

Grafik 1 incelendiğinde karmaşık sorunlar üzerine yapılan araştırmaların 2000 yılından günümüze değin arttığı ve Hou vd. nin (2022: 308) de tespit ettiği üzere “keşifsel ve yayılma” olarak iki aşamalı bir seyir gösterdiği ifade edilebilir. İlk olarak 1999-2007 yılları arası çalışma sayısı incelendiğinde toplamda 56 çalışma yayımlandığı görülmektedir. Bu değer, toplam çalışmaların %0.33' ünü oluşturmaktadır. Bu açıdan Grafik 1'de 1999 yılından 2007 yılına kadar gösterilen aşama “keşifsel aşama” olarak değerlendirilebilir. Bu aşamada yayımlanan çalışmalarda karmaşık sorunlara ilişkin teorilerin belirlenmesi, geliştirilmesi ve karmaşık sorunların kavramsal çerçevesini oluşturmak için “karmaşık sorunlarda karmaşık olan nedir?” sorusuna yanıt aranmış, teknik sorunlar ile sosyal sorunlar arasındaki farklar belirlenmeye çalışılmıştır. Genel olarak yazarlar, dikkatlerini karmaşık sorunların temel belirleyici özellikleri üzerinde yoğunlaştırmışlardır. Bu aşamada, karmaşık sorunlar ile ilgili yapılan çalışma sayısı yılda 10'un altındadır. Dolayısıyla bu alanda yapılan çalışmaların, 2007 yılından önce araştırmacılar tarafından fazla ilgi görmediği ifade edilebilir. 2008 yılından itibaren ise ikinci aşama “yayılma aşaması” olarak değerlendirilebilir. Bu aşamada ise karmaşık sorunlara yönelik disiplinler arası ampirik çalışmalar yapılmaya başlamıştır. 10 yıllık geliştirmenin ardından, yayımlanan çalışmaların sayısı 2018 yılında toplam 155'e ve 2022 yılında ise toplamda 187'ye ulaşmıştır. Bu durum, karmaşık sorunlar konusuna ilginin arttığına göstergesi niteliğindedir.

Genel olarak bakıldığında karmaşık sorunlar kavramı ile ilgili yapılan çalışma sayılarının 2008 yılına kadar çok az olduğu bu açıdan bu döneme kadar çok yaygın bir ilgi görmediği; 2008 yılından itibaren ise çalışma sayılarında önemli artışların yaşanması ile konunun önemine ilişkin farkındalığın arttığı yorumu getirilebilir. Çünkü 2008 yılında yaşanan finansal krizin tüm dünyayı birçok açıdan derinden etkilemesi sonucu; başta yoksulluk, gelir dağılımının eşitsizliği, sosyal güvenlik

sisteminden kaynaklanan vb. birçok sosyal sorun ortaya çıkmıştır. Bu sorunların ise karmaşık sorunlar bakış açısı ile ele alınması gerektiği düşünülmüştür. Yaşanan bu krizin sonrasında artık çağdaş toplumun temel özellikleri; çeşitlilik, dinamiklik ve karmaşıklık ile betimlenmektedir. Bu dönemde, bu sorunların çözümünde ise “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışının da yetersiz kalmaya başladığı ifade edilebilir.

Aşağıda Tablo 4’te, güncel ve mevcut araştırma dönemini yansıtmaları açısından 2012-2022 yıllarında yayımlanan karmaşık sorunlar ile ilgili çalışmaların yıllara göre sayıları ve toplam çalışma içerisindeki yüzdeleri oranları (frekans) ayrıca gösterilmektedir.

**Tablo 4: 2012-2022 Yılları Arası Çalışmaların Yıllara Göre Dağılımı**

Çalışma Yılı	Çalışma Sayısı	Toplam Çalışmalar İçerisindeki Yüzdeleri Oranı%
2012	71	4.17
2013	64	3.76
2014	96	5.64
2015	114	6.70
2016	128	7.52
2017	150	8.82
2018	155	9.11
2019	174	10.23
2020	191	11.29
2021	170	10.00
2022	187	11.00
<b>Toplam</b>	<b>1500</b>	

**Kaynak:** WoS veri tabanı kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 4’te 2012-2022 yıllarındaki çalışmaların dağılımı incelendiğinde; toplam 1500 çalışmanın yayımlandığı ve yıllar itibarıyla çalışma sayılarında artış yaşandığı tespit edilmiştir. Bu değer toplam çalışmaların %88.0’ini oluşturmaktadır (1500/1700= 88,0). Bu artışın 2020 yılına kadar sürdüğü, 2021 yılında az bir düşüş yaşandığı ve 2022 yılında tekrar artmaya başladığı ifade edilebilir. Aşağıda Tablo 5’te yayımlanan söz konusu çalışmaların türlerine göre dağılımlarına yer verilmektedir.

**Tablo 5: Çalışmaların Türlerine Göre Dağılımı**

Çalışma Türü	Çalışma Sayısı	Yüzde%
Makale	1332	78.5
Konferans Bildirisi	156	9.1
Kitap Bölümleri	122	7.1
Editöryal Malzeme	111	6.5
Gözden geçirilmiş makale	96	5.6
Kitap incelemesi	10	0.6
Kitap	7	0.4
Diğer (toplantı özeti, erken erişim, haber gibi)	52	0.6
<b>Toplam</b>	<b>1886</b>	

**Kaynak:** WoS veri tabanı kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Karmaşık sorunlarla ilgili çalışmaların türlerine göre dağılımına bakıldığında; 1332 yayın (%78.5) ile çalışmaların büyük bir çoğunluğunun 2012 yılı sonrasında yayımlanan makaleler olduğu görülmektedir. Makale sayısının yüksek bir orana sahip olması ise bilimsel iletişim açısından makalelerin önemine işaret etmektedir. Makalelerin ardından; konferans bildirisi türünde 156 (%9.1), kitap bölümleri türünde 122 (%7.1), editoryal malzeme türünde 111 (%6.5), gözden geçirilmiş makale türünde 96 (%5.6), kitap incelemesi türünde 10 (%0.6), kitap türünde 7 (0.4) ve toplantı özeti, erken erişim, haber türlerinde toplam 52 çalışmanın (%0.6) yapıldığı tespit edilmiştir. Ele alınan yıllar arasında toplamda 1700 çalışma bulunmasına rağmen Tablo 5’te çalışma türleri kapsamında 1886 çalışma gözükmesinin nedeninin, aynı çalışma konularının bildiri veya kitap türünde yer alıyor olmasından kaynaklandığı ifade edilebilir. Aşağıda Tablo 6’da karmaşık sorunlar konusunun ele alındığı çalışmaların hangi dillerde yayımlandığı gösterilmektedir.

**Tablo 6: Çalışmaların Yayımlı Dili**

Yayımlı Dili	Sayısı
İngilizce	1.685
İspanyolca	7
Almanca	3
Slovakça	2
Fransızca	1
Portekizce	1
Türkçe	1
<b>Toplam</b>	<b>1700</b>

**Kaynak:** WoS veri tabanı kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 6’da yer verildiği üzere 1.685 tane İngilizce, 7 tane İspanyolca, 2 tane Almanca, 2 tane Slovakça, 1 tane Fransızca ve 1<sup>14</sup> tane de Türkçe çalışma yayımlanmıştır. Mongeon ve PaulHaus’ın (2016: 221) belirttiği üzere WoS veri tabanında yayımlanan çalışmaların dilleri incelendiğinde, hemen her alanda ilk sırada İngilizcenin yer aldığı görülmektedir. Ayrıca daha önce de ifade edildiği üzere farklı dillerde çalışmaların yapıldığı sonucuna, bu dillerde yazılan çalışmaların özetlerinin İngilizce olması dolayısıyla ulaşılabilmektedir. Ulusal literatür açısından kavramın Türkçeye çevrilmesi ile ilgili farklılıklar bulunmakla birlikte “wicked problems” kavramı ilk olarak Memiş (2016) tarafından “çetrefilli sorunlar” tercümesi ile Uzun (2020a) tarafından “karmaşık sorunlar” ve “habis sorunlar” tercümesi ile çalışılmıştır.

**Tablo 7: En Çok Çalışma Veren Ülkelerin Dağılımı**

Ülkeler	Çalışma Sayısı	Toplam Çalışma İçerisindeki Oran %
Amerika Birleşik Devletleri (ABD)	487	28.6
Avustralya	280	16.4
İngiltere	240	14.1
Hollanda	153	9.0
Kanada	130	7.6
Almanya	96	5.6
İsveç	60	3.5

<sup>14</sup> Abdullah Uzun (2020), “Wicked Problems as a Research Objective and Public Administration Discipline”, Osmangazi University Journal of Economics And Administrative Sciences, 15(2), 663-676.

Tablo 7 (Devamı)

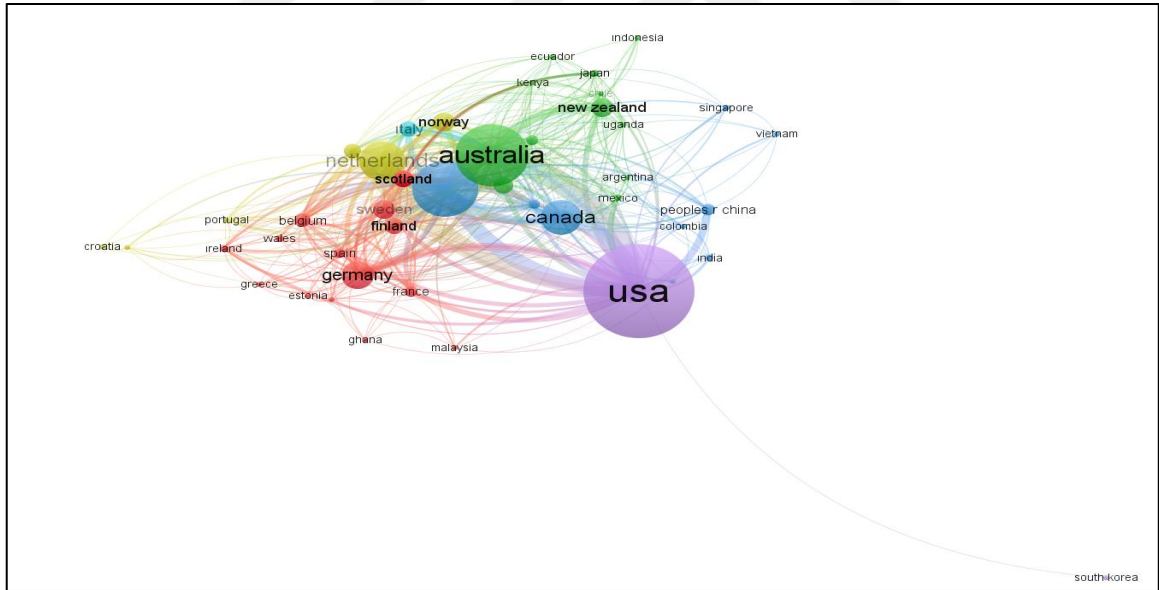
Ülkeler	Çalışma Sayısı	Toplam Çalışma İçerisindeki Oran %
Norveç	59	3.4
Yeni Zelanda	58	3.4
Güney Afrika	49	2.8

**Kaynak:** WoS veri tabanı kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

WoS veri tabanında çalışmaların ülke dağılımına ilişkin veriler incelendiğinde toplamda 97 ülke tarafından çalışmaların yayımlandığı görülmektedir. Tablo 7’de ise en çok çalışma veren ilk 10 ülke sıralamasına yer verilmektedir. Bu ilk 10’da yeni kamu yönetimi anlayışının en çok geliştiği ülkelerin yer alışı ifade edilebilir. Ülkeler sıralamasında ABD 428 çalışma ile toplam çalışmanın %28.3’ünü oluşturarak ilk sırada yer alırken Türkiye ise 1 çalışma ile 97 ülke içerisinde 57. sırada yer almaktadır.

VOSviewer programında hazırlanan Harita 1’de en fazla iş birliği yapan ülkelere yönelik ağ haritası gösterilmektedir. En çok iş birliği yapan ülkelerin ağ haritası oluşturulurken VOSviewer programında ülkelerin en az doküman sayısı 5 ve atıf sayısı 2 olarak seçildiğinde, 98 ülkeden 45’i eşik değeri karşılamıştır.

Harita 1: Ortak Yazar Analizi Ülkeler Bağlamında Ağ Haritası

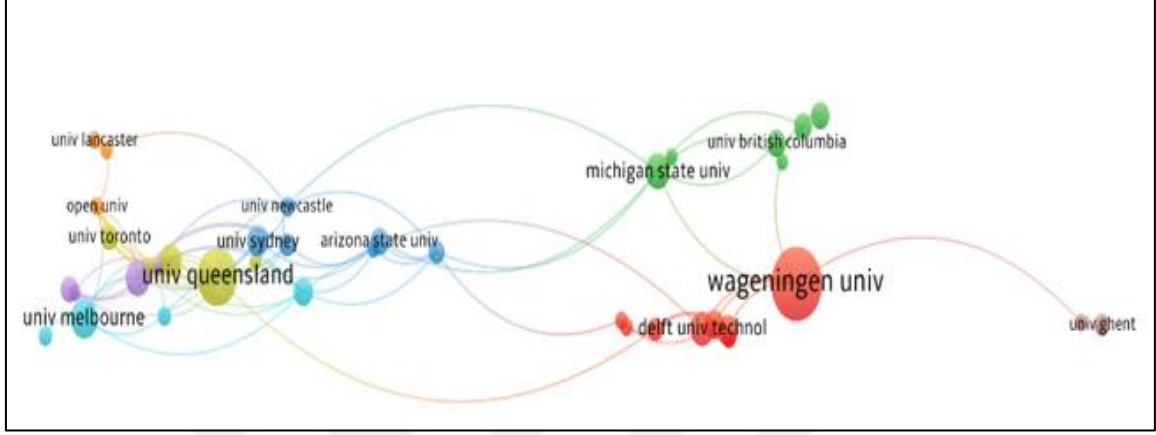


**Kaynak:** VOSviewer programı kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Buna göre karmaşık sorunlar konulu çalışmalarda iş birliği yapan ülkelerin 6 küme oluşturdukları görülmektedir. Birinci kırmızı kümede “Almanya”, ikinci yeşil kümede “Avustralya”, üçüncü mavi kümede “İngiltere”, dördüncü sarı kümede “Norveç”, beşinci mor kümede “ABD” ve altıncı açık mavi kümede “İtalya”nın en fazla iş birliği yapan ülkeler oldukları tespit edilmiştir. Ağ haritası genel olarak değerlendirildiğinde mor ve yeşil renklerle görselleştirilen en büyük iki halka içerisinde yer alan ABD ve Avustralya, en çok iş birliği yapan ülkeler olarak öne çıkmaktadır.

Üniversiteler arası ilişkinin gösterilebilmesi için ağ haritası oluşturulmuştur. Bunun için bir kurumun minimum doküman sayısı “10” ve kurumun minimum atıf sayısı “5” olarak seçilmiştir. 1617 üniversitenin 40’ı, bu eşik değerleri karşılamıştır. Aşağıda Harita 2’de gösterildiği üzere en fazla iş birliği yapan üniversitelerin toplamı 8 küme oluşturmaktadır.

**Harita 2: Üniversitelerin/Kurumların Ağ Haritası**



**Kaynak:** VOSviewer programı kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kırmızı renk ile gösterilen birinci kümede “Wageningen Univ”, ikinci yeşil kümede “Michigan State Univ”, dördüncü sarı renkli kümede “Univ Queensland”, beşinci mor renkli kümede “Rmit Univ”, açık mavi renkli altıncı kümede “Univ Melbourne”, yedinci turuncu renkli kümede “Univ Lncster” ve “Open Univ” ve sekizinci açık kahverengi renkli kümede “Univ Ghent” bağlantı gücü yüksek olan üniversiteler olarak yer almaktadır. 21. yüzyıl sosyal sorunlarının tanımlanmasında kullanılan karmaşık sorunlar kavramının hangi alanlarda daha çok kullanıldığı ise aşağıda Tablo 8’de gösterilmektedir.

**Tablo 8: Çalışmaların Alanlara Göre Dağılımı**

Çalışma Alanları	Çalışma Sayısı	Oran%
Çevre Çalışmaları	182	12,08
Çevre Bilimleri	175	11,59
<b>Kamu Yönetimi</b>	<b>173</b>	<b>11,46</b>
Yönetim	165	10,95
Eğitim Araştırmaları	159	10,55
İşletme Yönetimi	109	7,23
Yeşil Sürdürülebilir Bilim Teknolojisi	101	6,70
Bölgesel Şehir Planlaması	96	6,37
Sosyal Bilimler Disiplinler arası	90	5,97
Politika Bilimi	72	4,78
<b>Toplam</b>	<b>1320</b>	

**Kaynak:** WoS veri tabanı kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Karmaşık sorunlar kavramı ile ilgili yapılan çalışmaların alan dağılımı sıralamasında ilk 10'da yer alan çalışma alanları incelendiğinde (Tablo 8); 1509 çalışmanın 1320 tanesinin yer aldığı görülmektedir. 182 çalışmanın (%12.0) yayımlandığı çevre çalışmaları alanı ilk sırada gelmektedir. Diğer çalışmaların alan dağılımına bakıldığında; çevre bilimleri alanında 175 (%11.5), kamu yönetimi alanında 173 (%11,4), yönetim alanında 165 (%10), eğitim araştırmalarında 159 (10.5), işletme yönetiminde 109 (7.23), yeşil sürdürülebilir bilim teknolojisinde 101 (%6.7), bölgesel şehir planlaması alanında 96 (%6.3), sosyal bilimler disiplinler arası 90 (%5.9), politika bilimi alanında 72 (%4.7) çalışma ve ekoloji, coğrafya, iletişim, tarım ekonomisi politikası gibi diğer alanlarda çalışmaların yapıldığı tespit edilmiştir. Planlama alanında başlayan karmaşık sorunlar çalışmalarının gün geçtikçe tüm sosyal bilim alanlarına yayıldığı görülmüştür. Yer verilen disiplinler birbirlerinden farklı olsalar da birbirleri ile ilişkili hatta birbirlerinin tamamlayıcısı niteliğindeki alanlardır.

Tablo 8'de gösterildiği üzere karmaşık sorun konusu sosyal bilimlerin birçok alanında ele alınmış, farklı disiplinlerdeki akademisyenler tarafından kendi disiplinleri kapsamında karmaşık sorunların tanımlanması ve çözüm yollarına ilişkin çalışmalar yayımlanmıştır. Genel olarak bakıldığında çalışmalara, doğa bilimcileri, doğal kaynakların ve çevre sorunlarının, onları karmaşık yapan, çevresel karar verme ve politika istikrarsızlığının parçalanmasıyla yüzleşmek zorunda olduğunu belirtmektedirler. Ek olarak, ekosistem restorasyonunun uzun bir süre boyunca gerçekleştirilmesi gerektiği üzerinde durmaktadırlar. Sosyo-politik sürecin kısa vadeli doğası ile değişen sosyal değerler, çevre sorunlarının karmaşıklığını şiddetlendirdiği için mevcut planlama teorisindeki tüm değerlendirmeler “uyarlanabilir, yinelemeli, müzakereci, analitik, katılımcı bir süreç kullanarak paydaşlar arasında bir öğrenme ağı” içeren bir kamu yönetimi yaklaşımı önermektedirler (Balint vd., 2011: 2). Head ve Alford (2015) da karmaşık sorunları güçlü yönetim ve yönetim yeteneklerine duyulan ihtiyaçlarla ilişkilendirerek, çerçeveyi yeniden yapılandırma ve iletişim, güven ve uyarlanabilir liderlik gibi çözüm önerileri ortaya koymaktadır. Politika araştırmacıları, aktörlerin karmaşık sorunlarla başa çıkmak için faaliyet gösterdiği politika ağının koşullarına dikkat çekmektedir. Kamu politikası ve kamu yönetimi araştırması hipotezinde, halkın katılımı ne kadar yüksek ise sosyal kalkınma hedeflerinin anlaşılmasının ve kişisel uygulama derecesinin o kadar yüksek olacağı ifade edilmektedir. Bu nedenle, iş birliği, yönetim, ağ, politika öğrenme ve bütüncül yaklaşımlar vb. yoluyla çözüm önermektedirler (Hou vd., 2022: 308). Tez çalışması kapsamında kamu yönetimi alanında ele alınan çalışmaların literatür değerlendirmesine bu noktada yer verilmesi uygun görülmektedir.

Kamu yönetiminin özerk bir yönetim alanı ve bir disiplin olarak yer edinmesinden itibaren uygulama alanında ortaya çıkan bazı nedenler ile teorik altyapısına yönelik üretimler, yeni yaklaşımları gündeme getirmiştir. Değişimi ortaya çıkaran nedenler, kamu yönetimi alanında farklılıkların daha fazla ön plana çıkması, hiyerarşik ve baskıcı örgütlenmenin meydana gelen farklılıklara karşılık verememesi olarak ifade edilebilir (Övgün, 2010: 1). Bu nedenlerle birlikte kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi nedeniyle kamu hizmeti beklentisi ve sunumunda

yaşanan değişimden kentler de etkilenmiştir. Bu değişimler genelde kentleri özelde ise yerel yönetimleri ön plana çıkarmıştır. Bu süreç kenti “karmaşık, çok-boyutlu, çok-katmanlı ve çok aktörlü toplumsal ilişkilerin” yaşandığı yeni bir forma dönüştürmüştür (Keyman ve Koyuncu Lorasdağı, 2020: 15).

Toplumsal karmaşıklığın ve belirsizliğin artmasıyla birlikte karmaşık sorunlar, kamu politikası araştırmalarında en zor konular olarak gündeme gelmiştir. Daha önce de ifade edildiği üzere 1960’lı yıllardan itibaren gündeme gelen karmaşık sorunlar kavramı, kamu politikası, kentsel bölge planlamaları ve kent araştırmaları gibi birçok disipline yayılmıştır. Kamu yönetimi alanında yayımlanan çalışmaların seyri incelendiğinde 2000’li yıllardan itibaren başladığı ve artarak ilerlediği görülmektedir. Bu açıdan kamu yönetimi alanında 2000-2022 yılları arasında yayımlanan 173 çalışmadan<sup>15</sup>, araştırmacılar tarafından en çok atıf yapılan ilk 10 akademik çalışmanın adı, yazarları, yayın yılı ve atıf sayıları Tablo 9’da gösterilmiştir. İlk 10 sırayı oluşturan çalışmaların bir kısmı kitap, bir kısmı ise makale türündedir.

**Tablo 9: Kamu Yönetimi Alanında En Çok Atıf Alan Çalışmalar**

Çalışmanın Adı	Yazarlar	Yıl	Atıf Sayısı
Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change	Levin, Kelly; Cashore, Benjamin; Bernstein, Steven; Auld, Graeme	2012	675
Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings	Weber, Edward P.; Khademian, Anne M.	2008	628
Wicked problems: implications for public policy and management	Head, Brian W.; Alford, John	2015	594
Making governance networks effective and democratic through metagovernance	Sørensen, Eva; Torfing, Jacob	2009	438
Model-driven development of complex software: A research roadmap	France, Robert; Rumpe, Bernhard	2007	384
Public deliberation in an age of direct citizen participation	Roberts, N.	2004	367
Public policy networks and “wicked problems”: a nascent solution	Ferlie, Ewan; Fitzgerald, Louise; McGivern, Gerry ; Dopson, Sue; Bennett, Chris	2011	148
Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework	Alford, John and Head, Brian W.	2017	133
Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies	Head, Brian W.	2019	122
Evidence, uncertainty, and wicked problems in climate change decision making in Australia	Head, Brian BW.	2014	94

**Kaynak:** WoS veri tabanı kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 9’da atıf sıralamalarına göre yer alan çalışmaların inceleme alanlarına bakıldığında, tüm yıllar içerisinde en çok atıf alan, 2012 yılında Levin, Kelly vd. tarafından yayımlanan “Süper

<sup>15</sup>Kamu Yönetimi alanı içerisinde de çalışmalar; başta politika biliminde 52, yönetim alanında 22, disiplinler arası sosyal bilimlerde 12, çevre çalışmalarında 6, bölgesel kent planlaması ve kent çalışmalarında 3 olmak üzere dağılım göstermektedir.

karmaşık sorunların trajedisinin üstesinden gelmek: Küresel iklim değişikliğini iyileştirmek için gelecekteki benliklerimizi kısıtlamak” (Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change) adlı çalışmada; karmaşık bir sorun olarak iklim değişikliği ele alınmaktadır. İklim değişikliği konusunda ileriye dönük politika geliştirmeye ilişkin önerilere yer verilmekte, süper karmaşık sorunlar ele alınarak, politika müdahalelerine farklı açılardan yaklaşılması gerektiğine ilişkin bir çerçeve ortaya koyulmaktadır.

2008 yılında *Weber, Edward P. ve Khademian, Anne M.* tarafından yayımlanan “Ağ ortamlarında karmaşık sorunlar, bilgi zorlukları ve işbirlikçi kapasite geliştiriciler” (Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings) adlı çalışmada ağların, kamu ve özel yönetim yapıları içerisindeki önemine vurgu yapılarak karmaşık sorunları yönetme potansiyelini anlama konusunda ortak fikir sunulmaktadır. Karmaşık sorunlara çözüm bulmak için çalışan yöneticilerin - veya iş birlikçi kapasite geliştiricilerin - zihniyetini dikkate almak için ağ literatürü anlatılmaktadır.

2015 yılında *Head, Brian W. ve Alford, John* tarafından yayımlanan “Karmaşık sorunlar: Kamu politikası ve yönetimi için çıkarımlar” (Wicked problems: implications for public policy and management) adlı çalışmada karmaşık sorun kavramı üzerine araştırma literatüründen ortaya çıkan ana organizasyonel ve bilişsel boyutlar incelenmektedir. Sistem düşüncesi, iş birliği ve koordinasyon ile kamu liderlerinin ve yöneticilerinin uyarlanabilir liderlik rolleri hakkındaki literatüre dayalı olarak problem karmaşıklığı ve paydaş farklılaşmasını ele almaya yönelik farklı yaklaşımlar belirlenmeye çalışılmıştır. Devletin bazı temel işlevsel alanlarında (strateji oluşturma, örgütsel tasarım, insan yönetimi ve performans ölçümü) kamu yönetimi için bazı zorlukların olduğu ifade edilerek, karmaşık sorunları daha etkili bir şekilde ele almak için yönetim süreçlerinde reform yapmanın zorluklarına rağmen geçici çözümlerin geliştirilebileceği savunulmaktadır.

2009 yılında, *Sørensen, Eva ve Torfing, Jacob* tarafından yayımlanan “Yönetişim ağlarını meta-yönetişim yoluyla etkili ve demokratik hâle getirmek” (Making governance networks effective and democratic through metagovernance) adlı çalışmada bir yandan kamu ve özel aktörlerden oluşan ağların oluşturulması yoluyla yönetişimin, karmaşık sorunların çözülmesine, kamu politikalarının oluşturulmasına ve bu sayede demokratik katılımın artmasına yardımcı olabileceği ifade edilmekte diğer taraftan da, çatışmalar ve kilitlenmeler yaratarak, kamu yönetişimini daha az şeffaf ve hesapverebilir hâle getirebileceği öngörülmektedir. Yönetişim ağlarının toplumun etkili ve demokratik bir şekilde yönetilmesine katkıda bulunmasını sağlamak için politikacılar, kamu yöneticileri ve diğer ilgili aktörler tarafından dikkatli bir üst yönetişimin gerekli olduğu vurgusu yapılmaktadır.

2004 yılında *Robert, N.* tarafından yayımlanan “Public deliberation in an age of direct citizen participation” adlı çalışmada ise çağdaş bir toplumda vatandaşların hayatlarını etkileyen kararlara katılımının önemine vurgu yapılmaktadır. Vatandaşlar kendileriyle ilgili ve önemli gördükleri politika konularına doğrudan dâhil olma fırsatından memnuniyet duymaktadırlar. Demokratik toplumların daha ademimerkeziyetçi, birbirine bağımlı ve yeni bilgi teknolojileriyle bağlantılı hâle geldikçe ve karmaşık sorunlarla karşı karşıya kaldıkça planlar, bütçeleme ve çevresel kaygılar konularında vatandaşlar, uzmanlar ve yöneticiler arasında yapılan iş birliklerinin öneminin artacağı vurgulanmaktadır. Vatandaşların doğrudan katılımı demokratik toplumlar açısından toplumsal değişimin önemli bir aracı olarak görülmektedir.

*Alford, John ve Head, Brian W.* tarafından 2017 yılında yayımlanan “Karmaşık ve daha az karmaşık sorunlar: Bir tipoloji ve olumsuzluk çerçevesi” (Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework) adlı çalışmada karmaşık sorunlarla ilgili bilimdeki eksiklikler ele alınmakta ve karmaşık sorunlarla mücadele etme yöntemlerine ilişkin öneriler sunulmaktadır. Ayrıca çalışmada karmaşık sorunların, bilişsel karmaşıklıkları dolayısıyla çözümünde yer alan aktörlerin ve kurumların çeşitlilik taşıdığı, bunların uzlaşma konusunda sorunlar yaşadığı ve bu sorunların karmaşıklık boyutlarının değiştiği yönünde analiz yapılmaktadır. Karmaşık sorunların farklı tipolojilerinin yer verildiği çalışmada, sorunların üstesinden gelmede en yaygın olarak kilit paydaşlarla iş birliği önerilmekte ve hangi tür iş birliğinin hangi sorun türü için uygun olduğunu öneren bir çerçeve çizilmektedir.

*Head, Brian W.* tarafından 2019 yılında yayımlanan “Kırk yıllık karmaşık sorunlar literatürü: Politika çalışmalarıyla daha yakın bağlar kurmak” (Forty years of wicked problems literature: Forging closer links to policy studies) adlı çalışmada karmaşık sorunlarla farklı mücadele stratejilerinin bulunduğu vurgulanarak, her karmaşık sorunun kendi farklı bağlam ve düzeylerinin bulunması dolayısıyla, tek bir mücadele yönteminin olamayacağı üzerinde durulmaktadır. Ayrıca acil çözüm bekleyen sorunlar için farklı liderlik tarzlarının bulunduğu üzerinde durularak, acil kriz dönemlerinde, planlamanın iyi yapılması ve kuruluşların koordine edilmesinde iyi liderliğin ve etkili yönetimin önemi vurgulanmaktadır. Kriz temelli iklim değişikliği ve küresel nüfus artışı gibi yavaş ve aşamalı olarak ilerleyen sorunların ise acil bir eylem gerektirmediği, bu konularda farklı mücadele yöntemlerinin geliştirilmesi zorunluluğu anlatılmaktadır.

*Head, Brian W.* tarafından 2014 yılında yayımlanan “Avustralya’da iklim değişikliğine ilişkin karar alma süreçlerinde kanıt, belirsizlik ve karmaşık sorunlar” (Evidence, uncertainty, and wicked problems in climate change decision making in Australia) adlı çalışmada ise karmaşık sorun örneğine ilişkin iklim değişikliğine uyum sağlama stratejileri Avustralya örneği bağlamında ele alınmaktadır. İklim değişikliğine uyum stratejileri, gelecekteki değişikliklerle başa çıkmayı, olası etkileri öngörerek hafifletmeyi, güvenlik açıklarını belirlemeyi ve azaltmayı amaçlayan çok geniş bir yöntem yelpazesi içermektedir. Bu geniş ve çeşitli alanda, yerel ve bölgesel aktörler genellikle etkili eylem

için gerekli ekonomik, düzenleyici ve bilgi kaynaklarının çoğundan yoksundur. Bu nedenle, yerel çabaların koordineli bilgi ve fikir sunumu, stratejik yön, düzenleyici kolaylaştırma ve finansman kaynakları ile desteklenmesi gerekir. Merkezî hükûmetlerin çok düzeyli stratejik çerçeveler geliştirmesi, izleme faaliyetlerine yatırım yapması, iş birliğini teşvik etmesi, kaynaklara eşit erişimi koordine etmesi ve çeşitli gruplar arasında güven inşası ve ağ kurmayı kolaylaştırması gerektirmektedir. Avustralya örneği, hükûmet yetkililerinin uzun vadeli strateji taahhüdüne sahip ve hükûmet dışı sektörlerle etkili bir şekilde çalışabilen siyasi liderlerin desteğine ihtiyaç duyulduğunu kurumsal düzenlemeleriyle birlikte göstermektedir. Sera gazı azaltımına yönelik ulusal politikaların aksine, iklim uyum stratejilerinin, sosyoekonomik kaygılardaki alt bölgesel farklılıklar dikkate alınarak yerel düzeyde temellendirilmesi gerektiği tartışılmaktadır. Avustralya örneği üzerinden planlama ve iklim değişikliğine uyum sağlama konusunda önemli sorumlulukların zorunlu olarak devredileceği, daha alt düzeydeki yönetim kapasitelerinin güçlendirilmesi gerektiği ortaya koyulmuştur.

Karmaşık sorunlar üzerine araştırma kapsamının, kamu politikası alanında gelişmekte ve yayılmakta olduğu ifade edilebilir. Ancak transdisiplinerlik perspektifinden karmaşık sorunların derinlemesine araştırılması göz önüne alındığında, karmaşık doğasıyla bağdaşmadığından epistemolojik ve metodolojik araştırmalar zayıf kalmaktadır. Bu, etkili politika tasarımı yürütmede yetersizlik doğurmaktadır ve etkili yönetim stratejilerini formüle etmek de bu açıdan zordur. Yapılan çalışmalarda karmaşık sorunların teorik temeli ve araştırma kullanımı konusunda bir fikir birliğine varılamadığı da görülmektedir. Disiplinler arası sistematik teorinin inşasına ve disiplinler arasılık bilgisinin karmaşık problemler üzerine entegrasyonuna gelecekte yapılacak çalışmalarda yer verilmesi gerekmektedir. Farklı disiplinler arasındaki bağlantı güçlendirilerek bütüncül bir bilim oluşturmak için araçsal ve etik bilgiler bütünlendirilmeli ve bütüncül bilimsel bir bakış açısıyla karmaşık sorunlara ilişkin çözümler ortaya koyulabilmelidir (Hou vd., 2022: 325).

Tez çalışması kapsamında incelenen 1700 çalışmada kullanılan anahtar kelimelerin ağ haritalarının oluşturulması amacıyla WoS programı analizi sonucunda 4.483 tane anahtar kelime tespit edilmiştir. Bu anahtar kelimelerden en az 7 kez tekrar edilme sıklığı bulunan 95 anahtar kelimeye ulaşılmıştır. Yanlış yazılmış ve ilgisi az bulunan kelimeler listeden çıkarılarak toplam 68 kelimeye ulaşılmıştır. 68 anahtar kelimenin kümelendirilmesi ve kümeler içerisinde yer alan anahtar kelimeler Tablo 10'da gösterilmektedir.

**Tablo 10: Karmaşık Sorunlar ile İlgili Anahtar Kelimelerin Kümelendirilmesi**

Kümelere	Anahtar Kelime Sayıları	Seçilmiş Anahtar Kelimeler
Küme 1 Kırmızı Renk	12	Accountability, <b>COVID-19</b> , expertise, higher education, interdisciplinary, knowledge, learning, one health, participation, stakeholders, sustainable development goals , transdisciplinary
Küme 2 Yeşil Renk	11	Climate change adaptation, collaborative governance, complex problems, coordination, crisis management, health policy, local government, organizational change, planning, public health, <b>public policy</b>

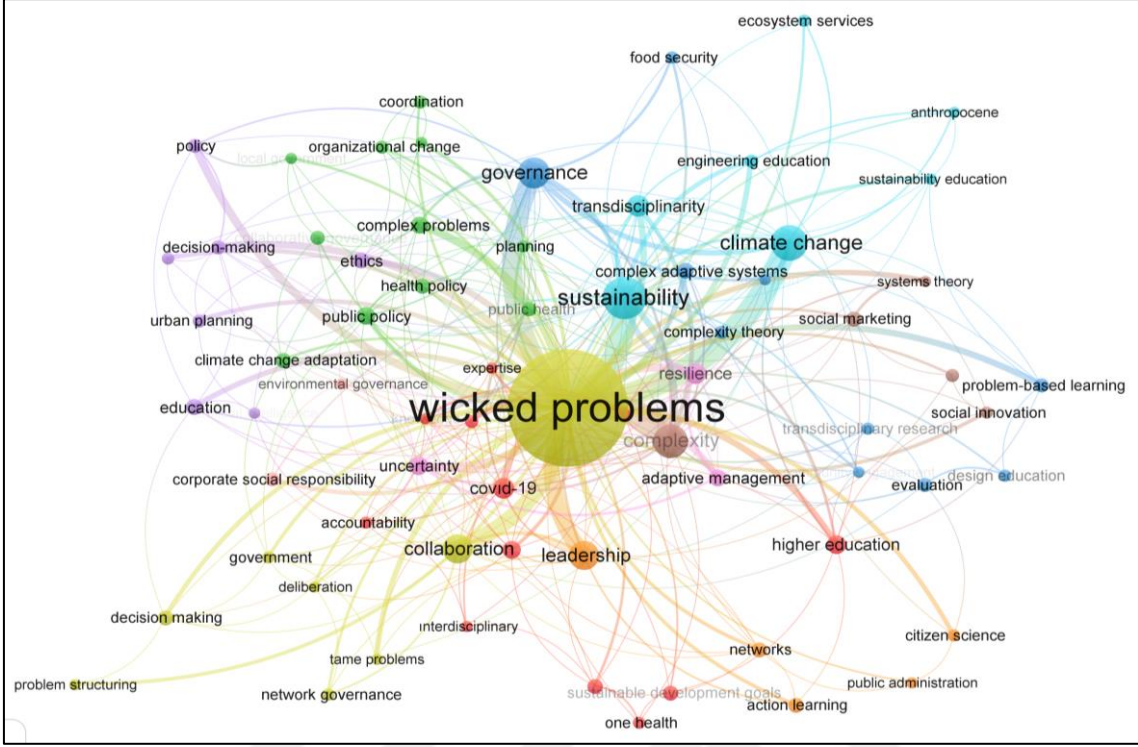
Tablo 10 (Devamı)

Kümeler	Anahtar Kelime Sayıları	Seçilmiş Anahtar Kelimeler
Küme 3 Mavi Renk	10	Adaptation, community engagement, complex adaptive systems, complexity theory, design education, evaluation, food security, <b>governance</b> , problem-based learning, transdisciplinary research
Küme 4 Sarı Renk	8	Collaboration, decision making, deliberation, government, network, <b>governance</b> , problem structuring, tame problems , <b>wicked problems</b>
Küme 5 Mor Renk	7	Artificial intelligence , decision-making, education, <b>ethics</b> , policy, social-ecological systems, urban planning
Küme 6 Açık Mavi Renk	7	Anthropocene, ecosystem services, engineering education, <b>sustainability</b> , sustainability education , transdisciplinarity
Küme 7 Turuncu Renk	5	Action learning, citizen science, <b>leadership</b> , networks, public administration
Küme 8 Açık kahve	4	Complexity, social entrepreneurship, social innovation, social marketing, systems theory
Küme 9 Açık Pembe	2	<b>Adaptive management</b> , resilience, uncertainty

**Kaynak :** VOSviewer programının kümeler (items) başlığından yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 10’da yer verildiği üzere her kümenin farklı sayıda anahtar kelimesi bulunmaktadır. Bu konuda çalışılan anahtar kelimeler 9 kümeye ayrılmıştır. Küme 1, en fazla sayıda anahtar kelimeye sahiptir. Bu da, tema kümesi 1’de yer alan kavramların yazarlar tarafından daha fazla önemsendiğini göstermektedir. Aynı zamanda bu durum, en merkezî çalışma konularının küme 1’de yer aldığını ifade etmektedir. Tablo 10’da yer alan bilgilerin ağ görselleştirilmesi ise Harita 3’te gösterilmektedir. Ağ görselleştirmesinde farklı kümelerdeki anahtar kelimeler farklı renklerde görüntülenmektedir. Anahtar kelimelerin aynı kümede gruplanmış olması, aynı konuları yansıtmaya olasılıklarının daha fazla olduğunu ifade etmektedir. Ortak kelime analizi ile anahtar kelimelerin ve hâkim araştırma konularının birbirleri ile olan ilişkileri harita ile görselleştirilebilmektedir (Bağış, 2021: 107). Bu doğrultuda ortak kelime analizi *yazar anahtar kelimeleri* bağlamında aşağıda Harita 3’te gösterilmektedir.

**Harita 3: Karmaşık Sorunlar ile İlgili Çalışmaların Ortak Kelime Analizi Yazar Anahtar Kelimeleri Bağlamında Ağ Haritası**



**Kaynak:** VOSviewer programı kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Ağ haritasında görüldüğü üzere anahtar kelimeler arasındaki bağlantılar çizgiler ile gösterilmektedir. Bu çizgilerin kalınlık veya incelik durumu, iki kelime arasındaki bağlantının gücünü göstermektedir. İki anahtar kelime arasındaki ilişki ne kadar güçlü ise çizgiler o denli kalınlaşmakta ve iki anahtar kelime arasındaki ilişki ne kadar zayıfsa çizgiler o oranda incelmektedir (Chen vd., 2016: 552). Bu açıdan harita incelendiğinde, en büyük düğüme sahip olan karmaşık sorunlar ile en güçlü bağlantıya sahip olan anahtar kelimeler; sustainability (sürdürülebilirlik), governance (yönetim), leadership (liderlik), climate change (iklim değişikliği) ve COVID-19'dur. Hangi tür sorunların karmaşık sorunlar olduğuna yönelik yapılan çalışmalarda, çoğunluklu olarak iklim değişikliği ve COVID-19'un öne çıktığı görülmektedir.

Program tarafından oluşturulan analiz sonucunda 68 öge ile farklı renklerde ve büyüklüklerdeki halkalarla temsilen 9 küme oluşmuştur (Harita 3 ve Tablo 10). Kümeler incelendiğinde sarı renkle gösterilen dördüncü küme; analizin merkezinde yer almaktadır. Kırmızı renkli birinci küme ise; karmaşık sorunlar araştırmalarının çoğunluğunu temsil etmektedir. Genel olarak tüm anahtar kelimelerin arasındaki bağı gösteren çizgiler yoğun bir ağ haritası sunmaktadır.



Günümüzde karmaşık sorunlar kavramının bibliyometrik analiz yöntemi ile incelenmesine ilişkin uluslararası literatürde doğrudan yapılmış yalnızca iki çalışma tespit edilmişken (Lönnegren ve Van Poeck, 2021; Hou vd., 2022), ulusal literatürde bu konuda çalışma yapılmamış olması yapılan bu çalışmanın önemini ortaya koymaktadır.

#### 1.4. Karmaşık Sorunların Türlerine Genel Bir Bakış

Karmaşık sorunlar, yerel ve daha geniş kapsamda; sosyal, ekonomik, çevre ve politika konularına ilişkin sorunların içinde bir dizi iç içe problem yaratabilen ilgili değerlere gömülü ve bağlantılıdır. Bu nedenle bir karmaşık sorunun yaşanması durumunda, sorunun bir yönüne veya bir ölçeğine yönelik getirilen çözümler, bir diğerinde farklı bir sorun ortaya çıkarabilmektedir (Bruggemann vd., 2012: 1). Bu açıdan tek disiplinli bir bakış açısıyla karmaşık sorunların özelliklerinin ve çözümlerinin tam olarak kavranması zor olarak görülmektedir. Dolayısıyla karmaşık sorunlar, çeşitli durumlarda birden fazla aktörün eksik, çelişkili ve sürekli değişen ihtiyaçları nedeniyle çözülmesi zor veya imkânsız olan karmaşık ve dağınık sosyal problemlere işaret etmektedir. Bu sosyal sorunlar diğer sorunlarla etkileşim hâlinindedir ve bu sorunlar birbiriyle ilişkili bir sistemin parçasıdır (Rittel ve Webber, 1973; Ackof, 1974; Head, 2019).

Sosyal bilimler alanında göç, yoksulluk ve iklim değişikliği gibi toplumsal zorluklar, optimal bir çözümü olmayan karmaşık sorunlar olarak kabul edilmektedir (Veenstra ve Kotterink, 2017: 100; Cross ve Congreve, 2021: 491). Karmaşık sorunların türlerine ilişkin örnek olarak gösterilebilecek diğer sorun alanlarında ise; nükleer enerji, sağlık hizmetleri, eğitim, salgınlar, genetiği değiştirilmiş gıda, su kaynakları yönetimi, ticaretin serbestleştirilmesi, kök hücrelerin kullanımı, hava kalitesi, sürdürülebilir kalkınma, biyolojik çeşitlilik, çevresel restorasyon ve orman yangını yönetimi (Batie, 2008: 1176; Walls, 2018: 1), uluslararası göç hareketliliği, terörizm, çevre kirliliği, halk sağlığı, sosyal bakım, uyuşturucu madde bağımlılığı ve cinsiyet eşitsizliği gibi sorunların öne çıktığı görülmektedir (Camillus, 2008: 1; Alford ve Head, 2015: 2; McConnell, 2018; Peters, 2017; Elia ve Margherita, 2018: 279; Head, 2019; Uzun, 2020). Aşağıda Tablo 11’de karmaşık sorunların türlerine örnek teşkil eden sorunları ele alan çalışmalar yer almaktadır.

**Tablo 11: Karmaşık Sorun Türlerini Ele Alan Çalışmalar**

<b>Karmaşık Sorunlar Örnekleri</b>	<b>Yazarlar</b>
Kentsel planlama, yoksulluk vb. sosyal nitelikli sorunlar	Rittel ve Webber, Melvin (1973)
Ulusal güvenlik, çevresel bozulma, nükleer enerji ve atıklar, AIDS ile mücadele	Roberts (2000)
Çevresel bozulma, yoksulluk	Camillus (2008) Çolak (2021) Head (2022)
Çocuk koruma politikası ve hizmet sistemleri, şehir içi ulaşım planlaması ve hizmetleri, doğal kaynakların ve ekolojik varlıkların sürdürülebilir kullanımı	Head (2008) Head ve Alford (2015)

Tablo 11 (Devamı)

Karmaşık Sorunlar Örnekleri	Yazarlar
Karmaşık ve süper karmaşık sorun olarak iklim değişikliği	Lazarus (2009)
	Levin vd. (2012)
	Head (2014)
	Pollitt (2015)
	Peters (2018)
	Cross ve Congreve (2021)
	Ross vd. (2022)
	Stein (2023)
	Weaver (2023)
	Grint (2010)
Obezite, uyuşturucu kullanımı, nüfusun yaşlanması	Peters (2017)
İklim değişikliği, yolsuzluk, eşitsizlik	Perry (2015)
Terörizm	Smith (2016)
Zorunlu göç-mülteciler	Sipahi ve Karamanoğlu (2022)
	Geuijen vd. (2017)
Katı Atık Yönetimi	Bawono (2018)
	Murray ve Longo (2018)
	Noordegraaf vd. (2019)
	Raadschelders vd. (2019)
	Memiş (2016)
İmar sorunu	Salvia vd. (2021)
	Serkin (2020)
Süper karmaşık sorun olarak enerji	Jakimowicz (2022)
Pandemi, COVID-19	Connolly (2015)
	Rijavec vd. (2021)
	Denford vd. (2024)

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıda yer verilen sorunlara bakıldığında bazılarının doğal sistemler (küresel ısınma, iklim değişikliği) sonucu ortaya çıktığı bazılarının ise insanlar üzerinde (yoksulluk, cinsiyet eşitsizliği, uyuşturucu madde bağımlılığı, sosyal bakım) etkili sorunlar olduğu görülmektedir. Nedenler ve aktörler bağlamında birden fazla aktörü içermeye eğiliminde oldukları için teknik olarak karmaşık olan bu sorunlar politik olarak da karmaşık olarak nitelendirilmektedirler (Peters, 2017: 386).

Bu noktada tez çalışmasının ana teması kapsamında göçün doğmasına sebep olan ya da göç olgusunun etkileri ile ortaya çıkan, diğer bir ifade ile aralarında neden-sonuç ilişkisi bulunan, 21. yüzyılın en önemli karmaşık sorunları olarak nitelendirilen; iklim değişikliği, yoksulluk ve son dönemde tüm dünyayı birçok yönden olumsuz şekilde etkileyen COVID-19 karmaşık sorunları kısaca ele alınmaktadır.

*İklim değişikliği sorununun;* günümüzün en önemli ve acil sorunlarından biri olduğu ve çözümüne ilişkin küresel, entegre (yani hafifletme ve uyum) bir yanıt gerektiren sorun olduğu giderek daha fazla anlaşılmaktadır. Bu hafifletme ve uyum sayesinde iklim değişikliğinin etkilerinin sınırlandırılmasının mümkün olabileceği ifade edilmektedir. Ancak iklim değişikliğinin küresel bir sorun olduğu fikri geniş çapta kabul görse de, çözümüne yönelik ne yapılması gerektiği konusu,

farklı disiplinlerin çeşitli öneriler sunmasıyla oldukça tartışmalı olarak devam etmektedir. Bu nedenle, özellikle ekolojik modernizasyon ve sürdürülebilirlik ile ilgili olduklarında, iklim değişikliği “karmaşık, birbirine bağlı, çelişkili, belirsiz bir ortamda yer alan ve hızla değişen manzaralara gömülü” olduğu için (Sun ve Yang, 2016: 1) sosyal, politik ve ekonomik anlamda meydan okuma olarak nitelendirilebilecek karmaşık bir sorunun örneğini teşkil etmektedir (APSC, 2007: 5; Kazlauskas ve Hasan, 2010: 29; Kirby, 2018: 2). Hulme’in işaret ettiği gibi iklim değişikliği; “kesin bir formülasyonu olmayan, çelişkili kesinliklerle karakterize edilen ve dolayısıyla zarif, uzlaşmaya dayalı çözümlere meydan okuyan daha fazla çözüm gerektiren sorunlardandır” (Hulme, 2009).

Karmaşık, belirsiz ve birbirine dolanmış sorun olarak nitelendirilen iklim değişikliği hakkında yeterli düzeyde teknik ve bilimsel bilgi olmasına rağmen, iklim değişikliği alanındaki politika sorunları güçlü karmaşık eğilimler sergilemektedir. İklim değişikliği bilimi alanındaki bilim insanları ve araştırmacılar, iklim değişikliğinin - özellikle küresel ısınma açısından - olumsuz etkileri hakkında ayrıntılı bilgi sahibidir. Bu nedenle, iklim değişikliği olgusunu analiz etme ve ölçme konusunda zengin bir literatür bulunmaktadır. Bu açıdan iklim değişikliği bilimi; konusu, metodoloji ve teorik çerçeve yönünden tutarlı görülmektedir. Ancak ortaya çıkan sorunun yeni nedenlerinin ve etkilerinin yanı sıra çözümlerinin nasıl tanımlanacağı konusunda tutarlılık ve fikir birliği bulunmamaktadır (Levin vd., 2012: 124). Dolayısıyla iklim değişikliği konusundaki teknik sorun (dünyanın yıllık ortalama sıcaklığının, ekosistemlerin doğal olarak uyum sağlayamayacağı kadar hızlı artması) konuya ilişkin uzmanlar ve bazı ulusal hükümetler tarafından kabul edilebilirken merkezî politika sorunu olarak tanımlanmamıştır. Bunun yerine, iklim değişikliğinin tarım endüstrileri üzerindeki zararlı etkileri, iklim değişikliğinin genel ekonomi üzerindeki etkisi vb. ile ilgili bir dizi ilgili politika konusu belirlenmiştir (Newman ve Head, 2017: 420). Diğer bir ifade ile mevcut sosyal bilimler literatüründe ve iklim değişikliği üzerine politikayla ilgili çalışmalarda ya belirli bir politika sorununun faydaları ve maliyetlerinin ayrıntılı olarak incelendiği ya da başarıları ve başarısızlıkları açıklanarak anlaşılmaya çalışıldığı ifade edilmektedir (Levin vd., 2012: 123). Ancak iklim değişikliği konusu birden fazla nedensel faktörü içermesi nedeniyle karmaşık bir politika konusudur. Pollitt (2015: 185) bu açıdan, iklim değişikliğini hafifletme, uyum sağlama ve diğer bağlantılı birçok karmaşık sorunla mücadelede, kamu yönetiminin teorik ve uygulamalı boyutuna ihtiyaç duyulduğunu vurgulamaktadır.

Cross ve Congreve’in (2021: 494) de ifade ettiği üzere CO<sub>2</sub> emisyonlarının ve diğer sera gazlarının küresel iklim, ekosistemler ve toplum üzerindeki etkileri geniş kapsamlıdır. Bu etkilerin insan sağlığı ve esenliği, su kaynakları yönetimi ve şehirlerdeki sosyal uyum üzerinde ortaya çıkardığı yıkıcı sonuçlar da başlı başına karmaşık sorunlardır. Bu sorunlar net bir şekilde tanımlanmış tek bir mücadele yöntemi ile çözülemez niteliktedir. İklim değişikliği doğası itibarıyla riskler ve belirsizlikler barındırmaktadır. Belirsizliğe neden olan faktörler; insan davranışı, ekolojik faktörler ve süreçlerin etkileşim ölçeği gibi değişimin itici güçlerinin dinamikleri olarak sıralanabilirken iklim

değişikliğinin neden olduğu başlıca riskler; ekonomik ve refah kayıpları, sağlık ve iş gücü verimliliğine verilen zarar ile zorunlu işçi göçü olarak ifade edilebilir (Kavurmacı, 2022: 312). Günümüzde dünyanın birçok bölgesinde iklim değişikliği ile göç arasındaki çok boyutlu ilişkinin somut sonuçları görülmektedir. Bu sonuçların gün geçtikçe daha da artacağı söylenebilir. İklimle bağlı göç hareketlerinin bir kısmı zorunlu yer değiştirmeler bir kısmı da ise iklimsel etkiler nedeniyle isteğe bağlı olarak gerçekleşmektedir (Balaban vd., 2021: 2, 140).

İklim değişikliğinin göç üzerine etkisi dünyadan bir örnek üzerinden ifade edilecek olursa; Zimbabve’de geçim kaynakları çoğunlukla küçük ölçekli tarım arazisine dayanan insanların çoğu, kırsal kesimde yaşam sürmektedir. Ancak yaşanan iklim değişikliği sebebiyle insanların tarımdan elde ettikleri üretim seviyesi düşmüş ve gıda güvensizliği sorunları ortaya çıkmıştır. Bu nedenle birçok aile kısa veya uzun vadeli göçe başvurmak zorunda kalmıştır (Maganga ve Suso, 2022: 68). Başka bir açıdan; Uluslararası Göç Örgütü’ne [IOM] göre, 2016 yılında 311 binden fazla mülteci Nijer’deki Agadez’den, Cezayir’e veya Libya’ya sıcaklıklar, savaş ve açlık nedeniyle göç etmişlerdir. Çünkü yağmurlar öngörülemez hâle gelmiş, sıcaklıkların ve kuraklıkların şiddeti artmaya başlamıştır. Bu nedenle insanların topraklarında yeterli kadar yiyecek yetiştirmesi imkânsız hâle gelmiştir (Peters, 2018: 433).

İklim değişikliği çok çeşitli göç hareketlerine neden olmakla birlikte göç etme nedeni ne olursa olsun göç edenler üzerinde olumsuz etkileri olan bir çevre sorunudur. İklim değişikliği, yol açtığı olumsuz sonuçlar nedeniyle içerisinde göçmenlerin de yer aldığı dezavantajlı grupları, diğer toplum kesimlerine göre daha fazla etkilemektedir. Bu gibi olumsuz sonuçlar nedeniyle iklim değişikliğinin göç hareketleri üzerinde etkilerinin olduğu, ulusal ve uluslararası düzeylerde yaygın olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda ifade edilebilir ki; çeşitli bölgelerde farklı nedenlerle ortaya çıkabilen iklim olayları diğer toplumsal sorunlar üzerinde çoğaltıcı bir etki yapmakta (Balaban vd., 2021: 2, 140) ve dünyanın pek çok bölgesinde geri dönülmeyecek başka farklı sorunlara neden olmaktadır.

Bu sonuçları meydana getiren ve daha da karmaşıklık oluşturan özellikleri nedeniyle iklim değişikliği; Lazarus (2009: 1159), Levin vd. (2012: 123) ve Peters (2018: 431) tarafından “süper karmaşık sorun” (super wicked problem) olarak tanımlanmaktadır. Levin vd. (2012: 124), iklim değişikliği açısından zamanın azalması, bu soruna neden olanlar ile çözüm üretme arayışında olanların aynı olması, sorunları ele almak için merkezi otoritenin olmaması veya zayıf olması, politika önerilerinin geleceği dikkate almaması gibi özellikleri dolayısıyla iklim değişikliğini süper karmaşık sorun olarak tanımladıklarına işaret etmektedirler. Bu sıralanan özellikler ayrıca bir trajedi de meydana getirmektedir. Çünkü yönetim kurumları ve ürettikleri (veya üretmedikleri) politikalar, büyük ölçüde kısa vadeli faydalara yönelmektedir. Ancak bu trajedinin üstesinden gelinebilmesi için kurumların ve politikalarının uzun vadeli ortak faydalara yanıt verecek şekilde nasıl yeniden şekillendirileceği belirsizdir.

Karmaşık sorun ve süper karmaşık sorun hakkında ortaya koyulan düşünce iklim değişikliğinin ele alınmasında, dünyadaki tüm ülkelerin faaliyetlerini bütünleştirmesi ve bu faaliyetlerin koordine edilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır (Peters, 2017: 392). Yukarıda da yer yer ifade edildiği üzere iklim değişikliği genel olarak; imar düzenlemelerinden, doğal afet düzenlemelerine, tarım politikasından halk sağlığına, sınır kontrollerinden acil servislere, enerji politikasından ulaşım politikasına, sigorta endüstrisine ve uluslararası diplomasiye kadar birçok farklı hükümet işlevlerini doğrudan etkilemesi nedeniyle, birbirleri ile ilişkili ve bağlı olan birçok disiplini kapsamaktadır (Pollitt, 2016: 78).

*Yoksulluk sorununa* ilişkin ulusal ve uluslararası literatür incelendiğinde tanımı, nedenleri, etkileri ve kapsamı üzerinde fikir birliğine varılamadığı görülmektedir. Dolayısıyla net bir tanımlamanın yapılamaması, ekonomik temelli olarak görülse de toplumsal etkileri ve çok çeşitli etkileri bakımından yoksulluk, karmaşık sorun olarak nitelendirilmektedir (Spicker, 2007; Onyango ve Jentoft, 2010; Jentoft ve Midre, 2011; Bilen ve Çalışır, 2013: 323; Spicker, 2016; Peters, 2017; Head, 2019; Mohamoud, 2021: 46; Pradilla vd., 2022). Yoksulluğun net bir tanımının yapılamıyor olmasının; sorunu oluşturan farklı birçok sayıda bileşenin bulunması, bu bileşenler arasında çeşitli bağlılıklar ve ilişkilerin olması ve yoksulluk sorununu ele alan kişilerin farklı bakış açılarına sahip olmasından kaynaklandığı ifade edilebilir (Odabaşı, 2010: 11). Spicker'ın (2007) yoksulluğun tanımlanmasına ilişkin ortaya koyduğu birçok tanım bu durumu destekler niteliktedir. Spicker yoksulluğun "ihtiyaç, yaşam standardı, sınırlı kaynaklar, temel güvenlik eksikliği, yetki eksikliği, çoklu yoksunluk, dışlanma, eşitsizlik, sınıf ve bağımlılık" konuları açısından farklı birçok tanımlarının bulunduğunu ortaya koymaktadır (2007: 229-239). Bununla birlikte farklı tanımlamaların, farklı anlamları doğurması nedeniyle yoksulluğun mutlak terimlerle tanımlanamayacağı ve dolayısıyla göreceli olarak anlaşılacağı vurgulanmaktadır (Onyango ve Jentoft, 2010: 251). Bir sorunun tanımlanma veya kapsamının belirlenme biçimi, tanımlanan sorunu ele almak için tercih edilen iyileştirici eylemlerle yakından bağlantılı olduğu için bu bakış açısı farklılıklarının önemli sonuçları vardır (Head, 2019: 183). Dolayısıyla bir sorunun tanımlanabilmesi için içinde bulunulan bağlamın iyi anlaşılmasının, sorunun çözüm önerilerinin de ortaya koyulması açısından büyük önem taşıdığı ifade edilebilir.

Yukarıda belirtildiği üzere, yoksulluğun karmaşık bir sorun olduğuna ilişkin literatürde fikir birliği bulunmaktadır. Bununla birlikte yoksulluğun karmaşık, çok boyutlu, belirsiz ve değişken doğası nedeniyle sorunun tanımlanması noktasında farklı değişkenler etkili olmakta ve bu değişkenler için ise farklı çözüm önerileri getirilmektedir (Spicker, 2016: 1). Örneğin yoksulluk büyük ölçüde kişisel beceri ve motivasyondaki eksikliklerden kaynaklanan birey merkezli bir sorun olarak ortaya çıkmış ise önerilen çözümler, bireylerin becerilerini ve iş yönelimlerini geliştirmelerini teşvik etmeye yöneliktir. Buna karşılık, yoksulluk büyük ölçüde ekonomik sistemler ve piyasa güçleri tarafından üretilen toplumun kalıcı bir yapısal özelliği olarak görülüyorsa, önerilen

çözümler muhtemelen sosyal güvenlik sistemlerine, istihdam programlarına ve gelir güvenlik ağlarına yönelik olmaktadır (Head, 2019: 185). Başka bir açıdan, eğer yoksulluk düşük gelir anlamına geliyorsa bu gelirin belirleyicilerinin ortaya koyulması önem taşımaktadır. Bu belirleyiciler, “ulusal ve bölgesel ekonomilerin eksikliği mi? yoksa iş gücü içindeki bilişsel ve mesleki becerilerin eksikliği midir?” belirlenmesi gerekmektedir. Belirleyicilerin ardından diğer önemli husus sorunun çözümü konusudur. Sorunun çözümü eğitim süreçlerini içerecekse, eğitim sisteminin içinde sorun nerededir ve eğitim sistemini geliştirmek ne anlama gelebilir? Bu soruların yanıtlarını bulmaya yönelik çabalar önem taşımaktadır. Diğer bir açıdan ise yoksulluk sorununun temeli yetersiz, fiziksel ve zihinsel sağlıkta mı yatmaktadır? Bu gibi sorunlar ve çözümlerine ilişkin ifadeler, sorunun tanımını ve nedenlerini bulmanın, çözümü bulmakla aynı anlama geldiğini, çözümün bulunamadığı noktada ise sorunun tanımlanamayacağını ortaya koymaktadır (Rittel ve Webber, 1973: 161).

Tüm bu açılardan yoksulluğun devam etmesi genel bir politika sorunudur. Karmaşık ve tartışmalı doğası, birçok biçiminin ve nedeninin olduğunu ortaya koymaktadır. Bu yüzden, hükümet ve topluluk liderlerinin güçlü biçimde harekete geçmeyi dilediği nadir durumlarda dahi, tek bir politika düğmesi bu problemi çözememektedir. Birçok uzmanın ifade ettiği üzere yoksulluk sistematik bir sorundur. Birbirlerini güçlendiren yüzlerce nedeni bulunmaktadır. Dolayısıyla hiçbir merkezî yönetim veya geniş bir yönetim kadrosunda bulunanlar, yoksulluğun nedenlerini kapsamlı bir şekilde yanıtlayamayacak veya sayısız sonuçlarına tamamen bir çare bulamayacaktır (Head, 2022: 15).

Bu kapsamda Castles ve Miller’in (2003) göç sorununa ilişkin ortaya koyduğu eğilimlerin; aralarında neden-sonuç ilişkisi bulunan yoksulluk sorununda da ortaya çıktığı söylenebilir. Yapılan çalışmalar üzerinden bu eğilimlerin “yoksulluğun küreselleşmesi, yoksulluğun hızlanması, yoksulluğun farklılaşması, yoksulluğun kadınlaşması ve yoksulluğun giderek siyasallaşması” olarak yorumlanabileceği ifade edilebilir. Ayrıca son yıllarda literatürde yoksulluğun çeşitlerinin; enerji yoksulluğu (Jakimowicz, 2022), çocuk yoksulluğu (Gage vd., 2022), kadın yoksulluğu (Duyan, 2010: 19) ve kentsel yoksulluk boyutları ile ele alındığı görülmektedir. Çolak (2021: 213) tarafından yapılan çalışmada yoksulluğun kentsel ölçekteki boyutu karmaşık sorun olarak ele alınmıştır. Genel özellikleri dolayısıyla yoksulluğun bir boyutu genellikle başka bir boyutunun nedeni olabilmektedir. Bu döngü kentsel yoksulluğun karmaşıklığının kümülatif yoksunluklarla tanımlanabileceğini göstermektedir. Barınma, istihdam, sağlık, eğitim ve güvenlik gibi sorun alanlarının kümülatif etkisiyle ortaya çıkan kentsel yoksulluk sorunu, bireylerde güvensizlik, dışlanma ve güçsüzlük duygularının yoğun bir şekilde hissedilmesine yol açması nedeniyle karmaşık bir sorunun başka bir boyutunu oluşturmaktadır. Buradan hareketle yoksulluğun çok boyutluluğu ve etkileşime girdiği mekanizmalar “yoksulluk düğümü” isimli Şekil 1’de gösterilmektedir.



Günümüzde tüm dünyayı sosyal, ekonomik, siyasal, yönetsel ve psikolojik yönlerden etkileyen COVID-19 salgını en güncel salgın hastalıklara örnek verilebilecek karmaşık bir sorundur. 31 Aralık 2019'da Çin'in Hubei Eyaletine bağlı olan Wuhan şehrinde başlayıp tüm dünyayı etkisine alan bir krizi temsil etmektedir. 30 Ocak 2020 tarihinde bu salgın Dünya Sağlık Örgütü tarafından "uluslararası boyutta halk sağlığı acil durumu" olarak sınıflandırılmış, Çin haricinde 113 ülkede COVID-19 vakalarının tespit edilmesi, virüsün yayılımı ve etkisinin önemli düzeyde olmasından dolayı 11 Mart 2020 tarihinde "küresel salgın (pandemi)" olarak tanımlanmıştır (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2020). Hızla ve öngörülemez bir şekilde gelişen virüs varyantları tarafından yönlendirilen ardışık enfeksiyon dalgalarının dünya çapında yayılmasıyla salgın karmaşık sorun tanımına net bir şekilde uymaktadır (Denford vd., 2024: 928). Ayrıca COVID-19 salgını; nedenleri, çözümleri ve politika kararlarının alınmasında öngörülemezliğe ve belirsizliklere neden olması ile halk sorunu olarak tanımlanmaktadır (Mwije, 2023: 2-3).

Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından 2023 yılında, dünya çapında 6,4 milyondan fazla kayıtlı ölüm dâhil olmak üzere 579 milyondan fazla kayıtlı COVID-19 vakasının olduğu belirtilmektedir. Türkiye'de ise 3 Ocak 2020-24 Mayıs 2023 tarihleri arasında WHO'ya bildirilen 101.419 ölüm ile 17.004.677 onaylanmış COVID-19 vakası olduğu belirlenmiştir (COVID19.who.int, 2023). Ancak COVID-19 salgını yalnızca sağlık açısından değil, ekonomik ve sosyal hayatın tüm yönlerini etkileyen, birbiriyle bağlantılı, benzeri görülmemiş bir dizi kriz yaratmıştır. Virüsün yayılmasını önlemek için alınan önlemler; sosyal bakım, eğitim, sosyal politika, istihdam politikası ve göçmenlik politikası gibi daha geniş alanlarda krizlere neden olmuştur. Dolayısıyla herhangi bir karmaşık sistemin işleyişinde ortaya çıkan bir sorun diğer tüm parçalar üzerinde zincirleme bir etki yaratmıştır. Bu sorunların çözümünde ise tüm paydaşlar tarafından planlama ve karar vermede yeni, farklı yaklaşımlar getirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır (Lilleker ve Stoeckle, 2021: 1).

Uzun (2020b) tarafından yapılan çalışmada; COVID-19'un kriz perspektifi haricinde, karmaşık sorun perspektifi ile ele alınması gerektiği ortaya koyulmuştur. Bu perspektiften ele alınmasına ilişkin olarak COVID-19'un özellikleri incelendiğinde; COVID-19'un doğası gereği karmaşıklık derecesi, salgının ortaya çıkış nedenleri, bulaşıcılık özelliği, etkisinin ne kadar süreceği, tıbbi ve sosyoekonomik etkileri gibi konularda tam bir bilinmezlik ve öngörülemezliğe sahip olduğu tespit edilmiştir. Aynı zamanda COVID-19 pandemisinin sınırları aşan bir sorun olması, özellikle ilk başlarda problemin doğası (tehdit düzeyi, sonuçları gibi), çözüm yolları (baskılama-toplum bağlılığı gibi) ve aciliyetine ilişkin bir fikir ayrılığının yaşanması, süreç içerisinde ve sonrasında pandemi hakkında farklı bilgilerin ortaya çıkması, sorunun sabit olmayan, diğer bir ifade ile değişken nitelikte bir sorun olduğunu gösteren özellikleridir. Tüm bu özellikler üzerinden, salgının karmaşık sorun olduğu ifade edilmektedir (Uzun, 2020b:1198-1200).

COVID-19 salgını genel olarak ahtapot benzeri dokunaçları ve doğası gereği parçalı olması sebebiyle, fiziksel ve zihinsel sağlık sorunlarına, başa çıkma çabalarına bağlı olarak ekonomik aksamaya, aile içi şiddetten toplumsal şiddete, yükseköğretimde eşitsizlik ve çeşitlilik gibi süregelen sorunlara kadar, var olan sosyal ve ekonomik sorunları şiddetlendiren çok sayıda dalgalanma etkisine neden olmuştur. Bu gibi sorunlar da beraberinde yönetim zorluklarını doğurmuştur (Auld vd., 2020: 3; Barrie vd., 2022: 3). Peters'in (2017: 388) "her karmaşık sorunun, daha önce var olan ve gelecekte de var olmaya devam edebilecek başka bir sorunun belirtisi olabileceği" vurgusu, COVID-19 için de geçerli görünmektedir. Dolayısıyla pandemik salgınlara standart analitik tekniklerle yaklaşılacaktır. Çünkü diğer karmaşık sorunlar gibi COVID-19'da benzersiz bir meydan okumayı temsil etmiş ve olası tüm çözümler bilinmeyen olumsuz sonuçlara yol açmıştır. Bununla birlikte, siyasi ve idari sistemler COVID-19 salgını ile karşı karşıya kaldıklarında, bu sorunu yalnızca karmaşık bir sorun değil "süper karmaşık sorun" olarak da nitelendirmişlerdir (Schiefflo, 2021: 8).

Sosyal Bilimler alanında ortaya çıkan birçok sorun "karmaşık sorun" olarak nitelendirilebilecek özelliklere sahiptir. Yukarıda ele alınan iklim değişikliği, yoksulluk ve COVID-19 karmaşık sorun örnekleri günümüzde hükümetlerin karşı karşıya kaldığı en önemli karmaşık sorunlarından biridir. Bu sorunların neden, etki ve sonuçları adeta zincirleme bir reaksiyonla göç sorununun ana gerekçelerini oluşturmaktadır. Bu sorunların sahip olduğu niteliklerin ortaya koyulması çözüme yönelik yaklaşımlarının belirlenmesini de sağlamaktadır. Bu açıdan karmaşık sorun örneklerine yer verilerek yapılan somutlaştırmanın ardından, karmaşık sorunlarla nasıl mücadele edilmesi gerektiğine ilişkin geliştirilen alternatif strateji ve yaklaşımların bu noktada ortaya koyulması, bütüncül bir bakışın sağlanması bakımından önem taşımaktadır.

### **1.5. Karmaşık Sorunlarla Mücadelede Strateji ve Yaklaşımlar**

Karmaşık sorunlarla mücadele edebilmek yalnızca bu sorunların doğasında var olan karmaşıklıkları nedeniyle değil<sup>16</sup>, aynı zamanda kamu sektörü yönetim mekanizmalarının bu tür sorunları çözme çabalarını karmaşıklıklaştırma ve engelleme eğiliminde olması nedeniyle de zordur. Bu yapılar ve süreçler, zaman içinde evrim geçirmiş, her yeni aşama bir öncekini tamamen ortadan kaldırmak yerine onun üzerine inşa edilmiştir. Her aşama, ne yapılacağına karar verme, örgütlenme, bütçeleme, mali yönetim ve performans kontrolü gibi temel yönetim işlevlerine yönelik kendi karakteristik yaklaşımlarını ortaya koymuş ve kendi tipik kültürel normlarını sergilemiştir. Dolayısıyla girdi izleme ve süreç uyumluluğuna odaklanan hiyerarşik örgütlenme biçimleri ve kontrol sistemleri, kamu yönetiminin ortaya çıkarabileceği bu türden politika sorunları hakkında geniş kapsamlı düşünme fırsatlarını önemli ölçüde sınırlamıştır. Bu nedenle kamu yönetiminin

<sup>16</sup> Mevcut kamu politikaları çoğu zaman bu sorunları çözmemiştir. Bunun nedeni kısmen siyasi karar alıcıların çözme hedefledikleri karmaşık sorunlar hakkında çok az şey bilmeleridir (Sá vd., 2020 : 1).

geleneksel hiyerarşik biçimlerinin, karmaşık sorunlarla verimli bir şekilde mücadele etmeye elverişli olmayacağı düşüncesi hâkimdir (Clarke ve Stewart, 1997: 2; Head ve Alford, 2015: 719).

Kamu yönetiminin geleneksel yapı ve sistemleri yeterli olmadığı için karmaşık sorunlarla mücadele edilmesinde, uzun vadeli, hedefli müdahaleler ve proje yönetimi uygulamaları ile kamu yönetiminin yapı ve sistemlerinde önemli derecede esnekliğin sağlanması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile genel olarak karmaşık sorunların ele alınması, kamu görevlilerinin konuların ve süreçlerin karmaşıklığını kabul eden, sadece kendi kurumlarından değil, aynı zamanda çevrelerindeki diğer ilgili aktör ve kurumlardan da yeni taleplerde bulunan yeni düşünme, yönetme ve örgütlenme biçimlerini gerektirmektedir (Head ve Alford, 2015: 722). Dolayısıyla karmaşık sorunların doğaları itibarıyla geleneksel ve bürokratik yönetim yaklaşımları ile çözülemeyeceği düşüncesinden hareketle literatürde farklı mücadele strateji ve yaklaşımları ortaya çıkarılmıştır. Bu noktada karmaşık sorunlar kavramının sahip olduğu “tartışmalı” ve “belirsiz olma” özelliklerinin (Termeer vd., 2019: 167) aynı şekilde bu sorunların çözüm ve bu sorunlarla mücadele etme yöntemleri için de geçerli olduğu ifade edilebilir.

Karmaşık sorunlara ilişkin olarak bir tipoloji geliştirme çabasında dahi amaç belirli bir çözüme ulaşmayı hedeflemek değil, bunun yerine sorunun hangi yönlerinin daha fazla araştırılması gerektiğine dair bir bakış açısı elde edebilmektir (Alford ve Head, 2017: 403). Dolayısıyla karmaşık bir sorunu anlamının düşünümsel veya yinelemeli bir analiz gerektirdiği ifade edilebilir (Horn, 2001; United Nations, 2007; Norton, 2012: 453; Ison vd., 2015). Bu, daha geniş kategorilerin alt kategorileri dikkate alacak şekilde ayarlandığı, her bir sorunun mantıksal olarak konumlandırıldığı ve sorun türleri olarak konumlandırılmalarının altında yatan faktörlerin daha derinlemesine anlaşılmasıyla daha incelikli bir sorun analizine yol açmalıdır. Bunu özellikle önemli kılan durum ise karmaşık sorunla ilgilenme bakış açısından daha çok, ilgilenilen olgulara odaklanılmasıdır. Diğer bir ifade ile sorunun altında yatan nedenler ve mekanizmaların belirlenebilmesidir. Bu açıdan bu faktörlerin belirlenerek anlaşılabilmesi, bir anlamda onlarla mücadele etme yöntemlerini keşfetmenin yolunu açabilecektir (Alford ve Head, 2017: 403).

Kamu yönetimi ve kamu politikası literatürü incelendiğinde karmaşık sorunlarla mücadele edilmesi veya çözümlenmesine yönelik çeşitli strateji veya yaklaşım alternatiflerinin olduğu görülmektedir (Roberts, 2000, Van Bueren vd., 2003; Koppenjan ve Klijn, 2004; Weber ve Khademian, 2008; Head 2010; Ferlie vd., 2011: 308; Head ve Alford, 2015; Head ve Alford, 2017; Sá, 2020). Ancak söz konusu çalışmalarda bu yaklaşım ve stratejilere karmaşık sorunların net bir çözümü olduğuna veya tek bir çözüm yöntemi olabileceğine eleştirel bakılmaktadır. Bu nedenle de ilgili literatürde karmaşık sorunların mücadele ve çözüm yöntemlerine ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır.

Roberts (2000: 3-5), karmaşık sorunların çözümüne yönelik üç ana strateji önermektedir. Bu stratejileri merkeziyetçi ya da otoriter (authoritative), rekabetçi (competitive) ve iş birlikçi (collaborative) olmak üzere güç ve rekabet unsurları açısından tanımlamaktadır. Bu üç stratejiden hangisinin kullanılacağı ise sorunun doğasının anlaşılabilmesine göre belirlenmektedir. Bu kapsamda ilk olarak güç tek bir merkezde toplanmış ve taraflar arasında rekabet bulunmuyorsa sorunun tanımlanması ve çözümünde merkeziyetçi stratejinin uygun olacağı ortaya koyulmuştur. Bu stratejide karmaşık sorunu çözme süreci kurumsal hiyerarşik konumlarına, uzmanlık, bilgi ve güç durumlarına göre küçük bir gruba veya birisine verilmekte, diğerleri ise alınan kararlara uymayı kabul etmektedir. Paydaş sayısının azaltılması sorun çözme sürecinin karmaşıklığını ortadan kaldırmak açısından avantajlıdır ancak uzman yetkililer sorunun ve çözümün belirlenmesinde yanılabilirler. Ayrıca sorun çözme süreci yalnız uzmanlara bırakılır, vatandaş katılımı sağlanmaz ise vatandaşlar dönemin en önemli sorunlarından uzaklaşabilirler. Dolayısıyla bu stratejide vatandaşların yönetim sürecine nasıl dâhil edileceğinin açıkça belirlenmemiş olması, bu stratejinin diğer bir dezavantajı olarak ifade edilebilir.

İkinci olarak güç dağılmış ve yoğun bir rekabet bulunuyorsa rekabetçi stratejiler önerilmektedir. Bu stratejide soruna ilişkin anlayışlar ve sorunla başa çıkmada potansiyel ilerlemeler ortaya koymak için toplumsal aktörler arasındaki rekabeti desteklemek veya teşvik etmek önemlidir. Bu yaklaşımın rekabetçi dinamikleri, sorunların üstesinden gelmeye yönelik yeni fikir arayışlarını yoğunlaştırma potansiyeline sahiptir. Gücün kurumsallaşmasını engellemesi açısından bu strateji avantajlıdır ancak sorun büyük boyutlara ulaştığında kaynakları tüketen ve çözümleri geciktiren yüksek çatışma yaratma riski de taşımaktadır (Roberts, 2000: 5-6).

Son olarak ise güç taraflar arasında dağılmışsa ve rekabet yoğun değilse iş birlikçi stratejiler önerilmektedir. Bu stratejide kamu istişaresi veya karar alma sürecine katılım önem taşımaktadır. Bunun nedeni ise “çok başlılık tek başlılıktan iyidir” atasözü ile ifade edilmektedir. Tipik araçları arasında; bilginin geniş çapta yayılması ve bilgiye erişim, halka açık toplantılar, yazılı sunumlar ve ara raporlar içeren az ya da çok resmî oturumlar yer almaktadır. Ayrıca kamu, özel ya da kâr amacı gütmeyen kuruluşlar arasında iş birliğine dayalı bir çalışma gerektirmektedir. İş birlikçi strateji sayesinde rekabetçi stratejilerden daha fazla sorunların çözümüne imkân sunulacağı ifade edilmektedir. Ancak bu stratejinin en önemli sorunu, güçlü liderliğin tam tersi olmasıdır. Zira kolektif kamuoyunun, ilgili bilgiyi ortaya çıkarma ve aktarma yeteneğine sahip olsa dahi, bunu tutarlı bir açıklama hâlinde bir araya getirebileceğine şüphe ile bakılmaktadır (Roberts, 2000: 3-7; Roberts, 2001: 357-361; Newman ve Jennings, 2008: 171; Head ve Alford, 2017: 400-401).

Yukarıda ifade edildiği üzere her bir stratejinin kendi içinde karmaşık sorunla etkin mücadelede birtakım avantajları ve dezavantajlarının olduğu görülmektedir. Bu üçlü sınıflandırma, karmaşık politika zorluklarıyla karşılaşan hükûmet liderleri tarafından yapılan çeşitli politika tercihlerini anlamak için gereken tüm önemli detayları ortaya koymamaktadır (Head, 2022: 39).

Dolayısıyla bu alternatif yaklaşımlardan herhangi birinin karmaşık sorunları kapsamlı bir şekilde ele almak için yeterli olduğunu veya karmaşık sorunların çözülebileceğini varsaymak yanıltıcı görülmektedir (Termeer vd., 2019: 172).

Geleneksel ve bürokratik yönetim yaklaşımlarının bu sorunları çözmede yeterli olmaması farklı birçok yaklaşım ve sınıflandırmaların ön plana çıkmasını sağlamıştır. Bu yaklaşımlar “genel olarak temel çözüm odaklı ve genelci yaklaşım”, “durumsal ve sorun odaklı yaklaşım”, “kısmî çözümler yaklaşımı” ve “mevcut kamu politikası kavramlarına ve analizine yönelen yaklaşımlar” olarak gruplandırılmıştır (Uzun, 2021: 25). Temel çözüm odaklı ve genelci yaklaşımın odağında her karmaşık sorunla mücadele için uygun olabilecek iş birliği ve koordinasyon temelli stratejiler yer almaktadır. Durumsal ve sorun odaklı yaklaşımın temelinde her karmaşık sorunun kentine özgü niteliklerinin bulunması dolayısıyla karmaşık sorunlarla mücadele edilmesine uygulanabilecek evrensel stratejilerin olamayacağı düşüncesi bulunmaktadır (Roberts, 2000; Head ve Alford, 2015; Alford ve Head, 2017; Uzun, 2020c). Yukarıda yer verilen Roberts’ın (2000) önermiş olduğu üç stratejinin bağlamsal farklılıklara dayanması nedeniyle bu yaklaşım sınıflandırması içerisinde yer alabileceği ifade edilebilir.

Karmaşık sorunlarla mücadeleye ilişkin son dönemde ortaya çıkan kısmi çözümler yaklaşımı<sup>17</sup> ise, karmaşık sorunların hiçbir strateji ya da yaklaşım ile kesin ve nihai olarak çözülemeyeceğini iddia etmektedir. Alternatif yaklaşımların herhangi biriyle karmaşık sorunların nihai olarak çözülebileceğini düşünmenin, karmaşık sorunların doğasına ilişkin varsayımlarla (durma noktasının olmaması yani nihai olarak çözümlenememe) örtüşmediği, bu nedenle sorunların tanımı ve sunulan çözümler arasında bir tezatlık söz konusu olduğu vurgusu bu iddianın temelini oluşturmaktadır (Termeer vd. 2019: 172). Head ve Alford (2015: 712) da karmaşık sorunların kesin “çözümlerinin” nadir olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla karmaşık sorunlara karşı kısmi çözümleri ele alan eylem planlarını gerçekleştirmenin daha uygun olduğu düşünülmektedir. Bu kapsamda Head ve Alford (2015) kamu yöneticilerinin nasıl düşünebilecekleri ve hareket edebilecekleri üzerine; değişkenler, ve seçenekler hakkında daha farklı sistemsel düşünme yollarının aranması, iş birliği ve koordinasyon ile yeni liderlik modellerinin tercih edilmesi gerektiğini, çeşitli stratejileri kolaylaştırmak için kamu sektöründeki yapı ve sistemlerde ise; esnek bir organizasyon yapısının kurulmasını, esnek bütçeleme ve finansal sistemler oluşturulmasını, bu yeni yaklaşımların performans ölçümü ve program değerlendirmesinde daha sofistike bir yaklaşımın benimsenmesi gerektiğini belirtmişlerdir. İfade edilebilir ki tutumlarda ve yapı-süreçlerde yapılacak bu değişiklikler, kurumun yeniden inşa edilmesini gerektirmektedir.

---

<sup>17</sup> Literatürde bir çok çalışmada karmaşık sorunlar için kalıcı çözümler bulunmadığı yalnızca çok sayıda hükümet ve politika yetki alanını ve toplumsal çıkarların geniş bir kesitini içeren geçici ve kusurlu çözümlerin bulunduğu vurgulanmaktadır (Roberts, 2000; Agranoff ve McGuire, 1998, 2003; Weber ve Khademan, 2008).

Bannink ve Trommel (2019: 211) çalışmalarında, karmaşık sorunları tamamen çözebilen mükemmel çözümler olmadığını, yalnızca beceriksiz ya da kusurlu olan ama aynı zamanda akıllıca görülebilecek çözümlerin söz konusu olabileceğini belirterek aşağıda ifade edilen dört yönetim stratejisi önermişlerdir:

- *Sorunlarla yaşamak*: Müdahaleci hırsları ılımlılık sosyolojisinin bir parçası olarak hafifletmek;
- *Ayrıştırma (decomposition) ve doğaçlama (improvisation)*: Küçük ölçekli deneylerdeki hatalardan ders alarak dünyayı biraz daha az dehşet verici hâle getirme;
- *Sosyolojik tahayyül (sociological imagination)*: Politika sorunlarını sosyal terimlerle yeniden düşünmek;
- *Çerçeve yansımaları (frame reflection)*: Çatışan inançları, söz konusu konular daha az çetin hâle gelecek şekilde yeniden çerçevelendirmek.

Termeer vd. (2015: 684- 685) de, karmaşık sorunların çözümünde büyük kazanımlardan ziyade küçük kazançlar elde etmenin temelini oluşturan ve eylemsel mücadele stratejilerini kolaylaştırma yollarını içeren yalnızca kısmi çözümleri mümkün kılacak dört yönetim yeteneği ortaya koymuşlardır. Karmaşık sorunların çözümünde bu yönetim tekniklerinden yalnızca bir tanesinin kullanılmasının yeterli olmayacağı bu nedenle bu dört yönetim yeteneğinin bir arada kullanılması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Rittel ve Webber (1973) tarafından tanımlanan dört özellikten türetilen bu yönetim yetenekleri aşağıda Tablo 12’de gösterilmektedir.

**Tablo 12: Karmaşık Sorunların Çözümünde Kullanılan Dört Yönetişim Yeteneği**

Yönetişim Yetenekleri	Tanım	Karmaşık Sorunların Etkileme Alanı	Eksikliğin Etkileri
Düşünümsellik (reflexivity)	Yapılandırılmamış sorunları ve çoklu gerçeklikleri takdir etme, bunlarla başa çıkma yeteneği.	Yapılandırılmamış problemler. Çoklu çerçeveler ve bakış açıları.	Dar bakış açısı veya inatçı tartışmalar riski.
Esneklik (resilience)	Kişinin kimliğini kaybetmeden, sık ve belirsiz değişimler karşısında rotasını esnek bir şekilde uyarlayabilme yeteneği.	Birbiriyle bağlantılı sorunlar. Eylemin öngörülemeyen sonuçları.	Temel işlevleri yerine getirmeye devam edememe riski.
Duyarlılık (responsiveness)	Sınırsız talep ve endişelere meşru bir şekilde yanıt verebilme yeteneği.	Durma kuralı yok Sınırsız sayıda sorun ve talepler. Ahlâki sorumluluklar.	Aşırı tepki verme ve vatandaşların güvenini ve meşruiyetini kaybetme riski.
Yeniden Canlandırma (revitalizing)	Durgunlukları giderme ve politika süreçlerini yeniden canlandırma kabiliyeti.	Durağan ve verimsiz etkileşim modelleri.	Gerileme veya yerinde sayma riski.

**Kaynak:** Termeer vd., 2015: 685

Yukarıda yer verilen yaklaşımlarda ifade edildiği üzere karmaşık sorunların, genellikle karmaşık ve yinelemeli yaklaşımlar gerektirdiği konusunda bir fikir birliğinin olduğu görülmektedir. Head (2019) da, karmaşıklık ve belirsizliğin merkeziliğini ve yaratıcı düşünme ihtiyacının

gerekliliğini kabul ederek daha geniş bir yaklaşımla “mevcut kamu politikası kavramlarına ve analiz araçlarına yönelen yaklaşıma” işaret etmektedir. Bu kapsamda; sorun çerçeveleme, politika tasarımı, uygulama ve değerlendirmeleri gibi konularda kamu politikası literatüründen yararlanılarak karmaşık sorunlara yönelik alternatiflerin mümkün olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla Head, karmaşık sorunların tamamen çözülemeyeceğini veya düzeltilemeyeceğini ancak daha iyi bir şekilde yönetilmesi gerektiğini savunmaktadır.

Daviter (2017: 574-580) ise bütünsel (holistic), uysallaştırıcı (taming) ve başa çıkma (coping) olmak üzere üç alternatif stratejiden bahsetmektedir. Bütünsel stratejiler; genelde ve çözüm odaklı stratejileri işaret etmektedir. Uysallaştırıcı strateji ise; bütüncül problem çözme idealinin tam tersine, karmaşık kötü yapılandırılmış bir sorunu karar verme amacıyla daha yönetilebilir ve iyi yapılandırılmış bir soruna dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Diğer bir ifade ile karmaşık bir sorunu çözmek yerine onu kontrol altına almayı ve daha yönetilebilir hâle getirmeyi amaçlayan stratejidir. Başa çıkma stratejisi ise; bir politika stratejisinin bütüncül problem çözme girişimlerinin kapsayıcı çözümler sağlamada başarısız olması nedeniyle ve bunun yerine karmaşık sorunlara çok sayıda yaklaşım ya da kısmi çözüm sağlamayı amaçlayan stratejidir (Daviter, 2017: 584). Bir politika sorununu kapsamlı ve kesin bir şekilde çözmenin imkânsızlığı, sürekli politika analizi ve uyarılma ihtiyacını zorunlu hâle getirir (Peters, 2015: 133). McConnell (2018: 168) ise, karmaşık sorunların daha iyi nasıl ele alınabileceği hususunda yönetim, iletişim ve koordinasyona odaklanıldığını ifade ederek bu sorunlarla mücadele edilmesine ilişkin aşağıda yer verilen önerilerde bulunmaktadır:

- İş birliği için stratejiler geliştirme,
- Daha iyi bilgi istişaresi ve üçüncü tarafların dâhil edilmesi,
- Ağlar içerisinde gelişmiş bilgi aktarımı ve entegrasyonunun geliştirilmesi,
- Çözmeye çalışmak yerine sürekli olarak yeniden değerlendirilmenin ve yeniden müzakere etmenin yinelenmeli ve uyarlanabilir yollarının aranması,
- Yeni gözlemler ve etkinleştirme yöntemlerine dayalı yönetim stratejilerinin geliştirilmesi.

Bunların yanı sıra karmaşık sorunlarla mücadele edilmesi sürecine rehberlik edeceği düşünülen sekiz ilke öne sürülmektedir (Strijker van Asperen ve van Tulder, 2016: 22-35):

- Sistemik ve iş birlikçi yaklaşımların benimsenmesi,
- Bütün paydaşların sürecin içerisine dâhil edilmesi,
- Çalışma motivasyonunun bütüncül olarak sağlanması (ellerin, kalplerin ve kafaların birlikte çalışması),
- Yalnızca çıkar ve pozisyona dayalı müzakerelerden uzaklaşılması,
- Paradokslarla düşünmeye başlanması, ikilemlerin paylaşılması ve etkileyici (ezber bozan) yaklaşımların uygulanması,

- Paydaşların olası bir çözüme katkı sunmalarının geliştirilmesi,
- Önyargılara ve başarısızlığa açık olunması,
- Tüm sorumlu aktörlerin katılımını gerektiren iş birliklerinin geliştirilmesi.

Yukarıda yer verilen açıklamalar neticesinde karmaşık sorunlarla mücadele etme strateji veya yaklaşımlarına ilişkin literatürde genel olarak üç strateji veya yaklaşımın öne çıktığı vurgulanabilir. Bunlar; iş birlikçi stratejiler ve ağ yaklaşımı (Roberts, 2000; Koppenjan ve Klijn, 2004; Weber ve Khademian, 2008; Head, 2010), kamu kurumları arasında yatay ve dikey koordinasyon ve bütünleşme (Australian Public Service Commission (APSC), 2007; Christensen vd. 2013, 2016; Halligan ve Adams, 2004; Head, 2010; Lægreid ve Rykkja, 2015; Pollitt, 2015) ve karar alıcıların veya kamu yöneticilerinin iş birliğini öne çıkaran liderlik süreçleri veya tarzlarıdır (Heifetz, 1994; Benington ve Hartley, 2010; Grint, 2010; Bao vd. 2012).

### **1.5.1. İş Birlikçi Yönetişim ve Ağ Yaklaşımı Temelli Strateji**

Kamu yönetimi alanında 1990'lı yılların sonunda önemli değişiklikler yaşanmaya başlamış ve “yeni kamu yönetimi”, “ağ yönetimi” ve “iş birlikçi yönetişim, iş birlikçi kamu yönetimi<sup>18</sup>” gibi kavramlar ve uygulamalar ortaya çıkmıştır. Eğilimin bu yönde gelişmesi, politika yapıcılar ve yöneticiler için kolektif ve iş birlikçi karar vermenin önemini açıkça ortaya koymaktadır (Kapucu vd., 2009: 2).

İş birlikçi yönetişim günümüzde moda yönetim anlayışı olsa da iş birliğine ilişkin literatürün dağınık karakteri, genellikle önceki yönetişim başarısızlıklarına tepki olarak birçok yerel deneyden ortaya çıkış şeklini yansıtmaktadır. İş birliğine dayalı yönetişim, aşağı yönlü uygulamaların başarısızlıklarına, düzenlemelerin yüksek maliyetine ve siyasallaşmasına bir yanıt olarak ortaya çıkmıştır. Çıkar grubu çoğulculuğunun çekişmeciliğine ve yönetimselliğin hesap verebilirlik başarısızlıklarına (özellikle uzmanların otoritesine meydan okunduğu için) bir alternatif olarak gelişmiştir. Daha olumlu bir bakış açısıyla, iş birliğine yönelik eğilimlerin bilgi ve kurumsal kapasitenin büyümesinden de kaynaklandığı iddia edilebilir. Bilgi giderek uzmanlaşıp dağıldıkça ve kurumsal alt yapılar daha karmaşık ve birbirine bağımlı hâle geldikçe iş birliğine olan talep de artmaktadır (Ansel ve Gash, 2008: 544).

Karmaşık sorunlar genellikle toplumsal çoğulculuk (paydaşların çoklu çıkarları ve değerleri), kurumsal karmaşıklık (kurumlar arası iş birliği ve çok düzeyli yönetişim bağlamı) ve bilimsel belirsizlik (parçalanma ve güvenilir bilgideki boşluklar) ile ilişkili olarak görülmektedir (Head ve Alford, 2015: 716). Bu açıdan karmaşık sorunları genellikle entelektüel bir tasarım faaliyeti olarak

---

<sup>18</sup> Geniş anlamda iş birlikçi yönetişim; iş birlikçi kamu yönetimi, iş birlikçi karar alma ve ağ yönetişimi gibi birbirleri ile ilişkili birçok benzer kavramla ifade edilmektedir (Qi ve Bing, 2023: 1).

gören, araştırma ve bilime merkezi bir rol vererek bu sorunlara yaklaşan geleneksel yöntemler, bu sorunlarla etkin mücadelede yeterli görülmemektedir (O'Toole, 1997: 46; Van Bueren vd., 2003: 194). Son yirmi yılda karmaşık sorunların geleneksel sorun çözme yöntemleri ile çözülmediği, bu nedenle karmaşık sorunları çözme kapasitesi oluşturmak için çok sayıda kurum, kuruluş ve kamu yöneticilerine (Fischer, 1993: 175; Weber ve Khademian, 2008: 336); farklı tarafların biraradalığına, ortak eylemlere ve yönetim faaliyetlerine (Koppenjan ve Klijn, 2004: 14; Provan ve Kenis, 2007: 231); kapsamlı iş birliği ilişkilerine ve ağlara<sup>19</sup> ihtiyaç duyulduğu üzerinde durulmaktadır (O'Toole, 1997: 46; Weber ve Khademian, 2008: 336; Koppenjan ve Klijn, 2014: 157). Çünkü karmaşık sorunlar doğaları itibarıyla kurumsal sınırları aşan, diğer bir ifade ile çok seviyeli, çok aktörlü ve çok sektörlü sorunlar olarak nitelendirilmektedir. Bu nitelikler ise daha fazla koordinasyon, iş birliğine dayalı yönetim ve ağ yaklaşımlarına duyulan ihtiyacı artırmaktadır. Özellikle hükümetlerin, özel şirketlerin ve toplumsal çıkar gruplarının karşı karşıya kaldığı, sosyal uyum, iklim değişikliği, işsizlik, güvenlik, suç, evsizlik, sağlık, yoksulluk ve göç gibi karmaşık sorunlar, birbiriyle bağlantılı idari müdahaleler, farklı ve yeni bir yaklaşım gerektirmektedir. Bu sorunların temelinde kuşkusuz, sorun yapısı ile mevcut kurumsal yapılar arasında bir uyumsuzluk bulunması da sorunu daha karmaşık hâle getirmektedir (Koppenjan ve Klijn, 2004: 7; Lægreid ve Rykkja, 2015: 478).

Farklı birçok politika alanına etki edecek özelliğe sahip olan karmaşık sorunlarla ilgili literatürde iş birliği yönetim yaklaşımının büyümesinin temel nedeni budur. Geliştirilen iş birliklerinde hükümetler içinde kurumlar arası koordinasyona dair sınırlar, aşılması gereken en önemli zorluklardandır. Bu durumda, kamu sektörü kurumları ile hükümet dışı alanlar arasındaki sınırlılıkları aşacak düzenlemeler önem kazanmaktadır (Head, 2019: 191).

Kamu yöneticileri ve araştırmacılarının karmaşık sorunları çözebilmek için önerdikleri strateji ve yaklaşımların arasında en yaygın olanı; yöneticilerin, uğraştıkları karmaşık sorunlarla ilgili bilgiye ve paya sahip olan diğer kişilerle, iş birliğine dayalı veya ağ tabanlı bir yönetim biçimidir (Weber ve Khademian, 2008). Bu nedenle iş birliği yaklaşımı tek bir örgüt tarafından çözülemeyen, geniş kapsamlı ve ortak hareket etmenin gerekli olduğu karmaşık sorunların sayısının artması, yaygınlaşması ve öneminin artması ile alternatif çözüm olarak gündeme gelmiştir (O'Toole, 1997: 46).

Fransızca'da birlikte çalışmak anlamına gelen "collaborer" fiilinden türeyen iş birliği, tarafların güçlerini birleştirip bağımsız olarak hareket ederek başarabileceklerinden daha fazlasını, kolektif

---

<sup>19</sup> Sullivan ve Skelcher (2017) karmaşık sorunlara benzer şekilde kamu politikasında tek bir kurumun görev alanının ötesine geçen "kesişen konuları" (cross cutting themes) ele alarak kamu hizmetlerindeki yüksek örgütsel parçalanmaya işaret etmektedirler. "Kesişen konular", refah üzerinde temel bir etkiye sahip olan ancak hükümetlerin bunları ele alma eylemlerine meydan okumaya devam eden, tek bir kurum tarafından başarılı bir şekilde ele alınamayan, birbirinden kopuk eylemlerin gerçek bir etkisi olmayan konulardır (Sullivan ve Skelcher 2017: 56) Adelle ve Jordan (2008: 1), kesişen nitelikteki uzun vadeli politika sorunlarının, birçok farklı sektörden birçok farklı aktörü, aktörler arasında koordinasyon ve ağ yönetişimini gerekli kıldığını vurgulamaktadır (Ör. ABD'de sürdürülebilir kalkınma sorunu).

olarak başarabilecekleri ilkesine dayanmaktadır. İş birliğinin özünde sorun çözmeye yönelik “kazan-kazan” görüşü bulunmaktadır. Bu görüşte, kazananlar ve kaybedenlere göre “pasta paylarını” dağıtmayı amaçlayan “sıfır toplamlı bir oyun” oynamak yerine, ilgili tüm taraflar için “pastayı büyütmeyi” amaçlayan bir “değişken toplamlı oyun” anlayışı vardır. İttifaklar, ortaklıklar ve ortak girişimler, hükümet ve iş dünyasında ve uluslararası ilişkilerde ifadesini bulan temanın çeşitlemeleridir (Roberts, 2000: 6). Genel olarak iş birliği, bir soruna farklı açılardan bakan tarafların, bu farklılıklarını ortaya çıkararak yapıcı bir şekilde sorunun nasıl çözülebileceğine dair sınırlı görüşlerini aşan çözümler araması şeklinde tanımlanmaktadır (Gray, 1989: 5). Bardach (1998) ise iş birliğini, ayrı ayrı çalışmak yerine birlikte çalışarak kamu değerini artırmayı amaçlayan iki veya daha fazla kurum tarafından yapılan herhangi bir ortak faaliyet olarak ifade etmektedir (Bardach 1998: 8). Bu tanıma bakıldığında ortaklık kavramını da içerdiği ifade edilebilir. Ancak iş birliği ve ortaklık kavramları birbirinden daha farklı niteliklere sahiptir. İş birliği, ortaklıktan daha geniş bir şekilde tanımlanmaktadır. İş birliği her zaman isteğe bağlıdır ve nadiren sözleşmeye dayalı bir düzenleme içermektedir. Bu açıdan iş birliği kavramı, kamu yönetimi ve politikası araştırmacıları tarafından politika oluşturma ya da kamusal hizmetlerle ilgili karar alma ve uygulama süreçlerinde geleneksel ve bürokratik mekanizmalara bir alternatif olarak iş birlikçi yönetim ve ağ yaklaşımları kapsamında ele alınmaktadır (Ansell ve Gash, 2008: 544).

İş birliğine dayalı yönetim, kamu yönetimi literatüründe yaygın bir terim hâline gelmiştir ancak tanımı halâ belirsiz ve kullanımında tutarsızlıklar bulunmaktadır. Ayrıca iş birliğine dayalı yönetişime ilişkin bakış açılarının kapsam ve ölçüdeki çeşitlilik, araştırmacıların teoriyi daha da geliştirme ve test etme becerilerini kısıtlamaktadır (Emerson vd., 2012: 1). İş birlikçi yönetim geniş anlamda kamu yönetimi, politika oluşturma ve hizmet sunumundaki karmaşık sorunlarla başa çıkma ve kolektif çözümler üretmek için birden fazla paydaşın müzakereye dayalı fikir birliği ve kolektif karar alma temelinde birlikte çalıştığı bir yönetim düzenlemesi olarak ifade edilebilir (Ansell, 2016: 35; Qi ve Bing, 2023: 1).

Ansell ve Gash (2008: 544) iş birlikçi yönetişimi; bir veya daha fazla kamu kurumunun, devlet dışı paydaşları resmî, uzlaşma odaklı ve müzakereye dayalı kolektif bir karar alma sürecine doğrudan dâhil eden, kamu politikası oluşturmayı veya uygulamayı ya da kamu programlarını veya varlıklarını yönetmeyi amaçlayan bir yönetim düzenlemesi olarak tanımlamaktadır. Yapılan bu tanımla iş birliğine dayalı yönetişimin resmî, devlet tarafından başlatılan düzenlemelerle ve devlet ile devlet dışı paydaşlar arasındaki katılımı ilişkilendirildiği ifade edilebilir. Sosyal bilimler literatürünün çoğunda, iş birlikçi yöntemlerin daha önce zor olan geniş bir yelpazedeki sorunları çözmeye yardımcı olabileceği varsayımı, iş birliği için normatif bir tercih oluşturmuştur. Daha güncel çalışmalar, çeşitli bağlamlarda sınırların ötesinde çalışmaktan kaynaklanan maliyet ve fırsat dengesine daha fazla dikkat çekmektedir.

Emerson vd. (2012: 2) ise iş birliğine dayalı yönetişimi; başka türlü gerçekleştirilemeyecek kamusal bir amacın başarılı bir şekilde yerine getirilmesi için kamu kurumlarının yönetim kademeleri veya özel-sivil alanların sınırlarının ötesinde insanları yapıcı bir şekilde bir araya getiren, kamu politikasının karar alma, yönetim, süreç ve yapıları olarak tanımlamaktadır. Bu tanımda başka paydaşlar da dâhil edilerek daha geniş bir çerçeve sunulmaktadır. Burada devlet, özel sektör, sivil toplum ve toplum arasındaki ortak yönetim rejimlerini de içerebilen “çok ortaklı yönetişim” ifade edilmektedir (Emerson vd., 2012: 3).

Ağ kavramı ise ortak çıkarlar noktasında kamu örgütleri ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin oluşturduğu bir iş birliği türü olarak tanımlanmaktadır. Bu açıdan iş birliği birden fazla birlikteliği yansıtan çatı bir kavram olarak ele alınmaktadır (Agranoff, 2007: ix, 2). Bu bağlamda bazı yazarlar bu kavramlar arasında farklılığın olduğunu belirtmektedir. Keast ve Mandell (2014: 33-35) kamusal konularla ilişki kurarak bu kavramların arasındaki farklılıkları ifade etmektedir. Yazarlara göre “ağ” ile kamusal politika ve programlarının nasıl başarılacağına odaklanılmakta iken (görev/sorun odaklı); iş birlikçi ağlar ile diğer aktörler daha verimli nasıl çalışılabilir düşüncesinden ziyade aktörler arasındaki davranışların ve ilişkilerin değişmesi için yeni bir biçim nasıl oluşturabilir anlayışına odaklanılmaktadır. Bu açıdan iş birlikçi ağlar içindeki bağlılık, diğer ağlara göre daha kapsamlıdır. Dolayısıyla iş birlikçi yönetişim ve ağ yaklaşımı kapsamında ağlar; karmaşık sorunlarla mücadele edilmesinin bir aracı olarak farklı sektörleri maddi kaynak, bilgi, deneyim vb. hususlarda bir araya getiren iş birliği çabaları olarak alınmaktadır (Memiş, 2016: 46; Memiş, 2022: 255).

Literatür incelendiğinde karmaşık sorunların çözümüne ilişkin iş birliği ve ağ ilişkilerine dayalı yaklaşım ve stratejilerin öneminin ortaya koyulduğu birçok teorik<sup>20</sup> ve ampirik<sup>21</sup> çalışmanın yapıldığı görülmektedir (Van Bueren vd., 2003; Koppenjan ve Klijn, 2004; APSC, 2007; Head, 2008; Weber ve Khademian, 2008; Ferlie vd., 2011). Karmaşık sorunların ele alındığı araştırma literatürü, iş birlikçi yaklaşımların merkezî araçlar olduğunu göstermektedir. Son yıllarda çok farklı aktör türleri arasında daha fazla iş birlikçi düzenlemeler ortaya çıkmaktadır. İş birliği ve ortaklık, birçok farklı şekil alabilir; örnek verilecek olursa aynı hükümet yetki alanındaki kuruluşlar arasında veya farklı hükümet seviyeleri arasında veya alternatif olarak ilişkiler, sektörler arasında, yani devlet kurumları, özel şirketler ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar arasında kurulabilir. İlişkilerin yakınlık dereceleri arasında da önemli kavramsal ayrımlar bulunmaktadır. İş birlikçi çalışma az ya da çok gönüllülük ya da resmî sözleşmeye dayalı ortaklık içerebilir. Bununla birlikte, özünde, en azından bir dereceye kadar paylaşılan anlayış, üzerinde anlaşmaya varılan amaçlar, karşılıklı güven ve gerçekleştirilmesi

---

<sup>20</sup> İş birliğine dayalı stratejiler, literatürde bu stratejilere yapılan atıfların artmasına bağlı olarak büyük ilgi görmektedir (Gray, 1989; Huxham, 1996; Bardach, 1998).

<sup>21</sup> Literatürde iş birliğine yönelik kavramsal çerçeve incelendiğinde sektörler arası iş birliği (Bryson vd., 2006; Rubado, 2019), iş birliği süreçleri (Wood ve Gray, 1991; Daniels ve Walker, 2001; Thomson ve Perry, 2006), ağ yönetimi (Koppenjan ve Klijn, 2004), iş birliğine dayalı kamu yönetimi (Agranoff ve McGuire, 2001), çevresel yönetişim ve çatışma çözümü (Emerson vd., 2012) ve iş birlikçi yönetişim (Ansell ve Gash, 2008) kapsamında ampirik çalışmalar bulunmaktadır.

için genellikle zaman, çaba ve beceri gerektiren bir karşılıklı bağımlılık unsuru gerektirmektedir. Bu süreçler, potansiyel olarak verimli bir döngünün parçasıdır ve daha başarılı bir iş birliğini mümkün kılmaktadır (Head ve Alford, 2015: 724-725).

Literatür genel olarak iş birliğinin başlangıcında mevcut olan koşulların, paydaşlar arasında veya kurumlar ile paydaşlar arasında iş birliğini kolaylaştırabileceğini ya da iş birliğinden uzaklaştırabileceğini kabul etse de (Ansell ve Gash 2008: 550), birçok çerçeve sistem bağlamını ve koşullarını iş birliğinin belirli itici güçleriyle birleştirme eğilimindedir. Buna karşın Emerson; bağlamsal değişkenleri temel itici güçlerden ayırmaktadır, çünkü bu itici güçler olmadan iş birliğinin başarılı bir şekilde ortaya çıkması mümkün değildir. Liderlik, sonuç odaklı teşvikler, karşılıklı bağımlılık ve belirsizlikler bu itici güçler arasında yer almaktadır (Emerson, 2012: 9). Sullivan ve Skelcher da iş birliğini etkileyen çeşitli faktörlerin olduğunu vurgulamaktadır. Bu faktörler bireysel ve organizasyonel olmak üzere iki açıdan ön plana çıkmaktadır. Bireysel açıdan kendi-kendini yönetme, iletişim, öngörü, müzakere, sorunların ve çatışmaların çözümü, güven, liderlik gibi öz yeterlilik ile ilgili faktörler; organizasyonel açıdan ise iş birliği kültürünün oluşması, organizasyonlar arası güven ve anlaşma sağlanan ilkeler, öğrenme, örgütsel liderlik gibi faktörler sıralanabilir (Sullivan ve Skelcher, 2017: 100-110). İş birliği süreci sahip olduğu özellikler açısından problem çözme ve yaratıcılık sorunlarını analiz etmek için önemli farklı bakış açıları sunmaktadır. Bu kapsamda iş birliğine dayalı yönetişimin karmaşık sorunlara ilişkin karmaşık çözümleri harekete geçirmeye yönelik bir sorun çözme stratejisi olduğu görüşü yaygındır (Ansel, 2016: 35).

Karmaşık sorunları iş birlikçi yönetim ve ağ yaklaşımı çerçevesinde ele alan birçok çalışmada bu stratejilerin fayda ve avantajlarına yer verilmektedir (Robert, 2000; Van Bueren vd., 2003; Koppenjan ve Klijn, 2004; Weber ve Khademian, 2008; Head 2010; Head ve Alford, 2015). Uzun (2020c: 152), bu faydaları belirsizliklerin ve karmaşıkların giderilmesi, çözüme yönelik bilgilerin elde edilmesi, fikir birliğini ve katılımı sağlaması ile problemle ilgili çelişkilerin azaltılmasına olanak sağlaması şeklinde beş maddede ifade etmektedir. Ayrıca ilişkilerin daha yaygın ve sağlam kurulmasına katkı sunacağı söylenebilir. Bu katkılar aşağıda kısaca maddeler hâlinde ifade edilmektedir:

- *Belirsizliklerin ve karmaşıklıkların giderilmesi;* İş birliği, farklı bilgi, ilgi, değer ve yaklaşımlara sahip birden fazla tarafın, ortak sorunların ele alınmasında bir araya gelmesini ifade etmektedir. Bu sayede iş birliği, ortak sorunlara ilişkin çok yönlü bakış açısı sağlamaktadır. İş birliğinin bu yönü, ele alınan karmaşık sorunların doğasının ve altında yatan nedenlerin tamamen olmasa dahi daha iyi anlaşılabilmesi ihtimalini artırmaktadır. Bu durum, sorunların ve kapsayıcı amaçların, ortak bir şekilde anlaşılması şeklinde kendini göstermektedir (Head ve Alford, 2015: 725-727). Ayrıca aktörlerin iş birliği geliştirmesine olanak sağlayan politika ağları; bilişsel, stratejik ve kurumsal belirsizlikleri ortadan kaldırmaya yardımcı olmaktadır (Van Bueren vd., 2003: 197).

- *Bilgilerin elde edilmesi*; Sorunların olası çözümlerine yönelik yeni ve faydalı bilginin aktarılması, entegre edilmesi, yaratılması ve nihayetinde uygulanması gibi kritik görevlerin başarıyla yerine getirilebilmesi iş birliğine dayalı bir kapasite oluşturma ile sağlanabilmektedir (Weber ve Khademian, 2008: 344).
- *Fikir birliğinin sağlanması*; Karmaşık sorunların temel nedeni taraflar arasında farklı bakış açılarının bulunması ise uygulanabilir bir fikir birliğine yol açabilecek kapsayıcı katılım ve iş birliği süreçlerinin tercih edilmesi ile çözüm sağlanabilmektedir (Alford ve Head, 2017: 410). İş birliği, yalnızca daha geniş bir ağı daha fazla içgörü sunması nedeniyle değil, aynı zamanda daha fazla iş birliğinin farklı tarafların ne yapılacağı konusunda bir anlayışa varma olasılığını artırması nedeniyle de soruna geçici çözümler bulunması ve üzerinde anlaşmaya varılma olasılığını artırmaktadır (Head ve Alford, 2015: 726).
- *Katılımcılığı sağlaması*: Karmaşık sorunlar tek bir kurumun kapsamının ötesine geçen sorunlardır ve tek bir kurum tarafından yapılan müdahalelerin yan etkileri olabilmektedir. Bunun yerine, sınırların ötesine geçip, vatandaşları ve paydaşları politika oluşturma ve uygulama süreçlerine dâhil ederek geniş bir sistematik müdahale gerektirirler (Ferlie vd. 2011: 308). Bu açıdan elbette bu sorunlar yalnızca kamu kurumlarının ilgileneceği sorunlar değildir. Kamu sektörü dışındakilerin bilgi ve deneyimlerinden faydalanmak için diğer birçok kilit kuruluşla iş birliği yapmak şarttır. Vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve iş dünyasının paydaşlarının katılımı, problem çerçeveleme ve problem çözmeye geniş yelpazede katkı sağlamak için hayati öneme sahiptir (Head, 2010: 14). Günümüzde, karmaşık olarak nitelendirilen sorunlarla mücadele, sorunların yönetimi kendi ölçeğine ve bağlamına bağlı olarak geniş bir paydaş kitlesinin iş birliğini gerektirmektedir. Geniş bir paydaş kitlesi ile iletişim kurabilmek kuruluşların soyut ve somut kaynaklara sahip olabilmelerini gerektirmektedir. Bu çok paydaşlı katılımlar, STK'ları, politika yapıcıları ve disiplinler arası bilgiye sahip üniversiteleri içerebilir (Dentoni vd., 2012: 2). Katılımcılar aktif iş birliği içinde tüm kaynak ve karar verme sürecini paylaşmaktadır.
- *Sorunla ilgili çelişkilerin azaltılması*: İş birliği üzerinde anlaşılan çözümün uygulamaya geçirilmesinde sorunlar ortaya çıktıkça, örgüt temsilcilerine özerklik ve dolayısıyla esneklik tanıyarak potansiyel ortak katkıları, eşgüdümlü eylemleri ve karşılıklı ayarlamaları mümkün kılmaktadır (Head ve Alford, 2015: 726).
- *Sağlam ilişkilerin kurulması*: İş birliği yaklaşım sayesinde daha dayanıklı ve yaygın bir ilişki kurulabilmektedir. Daha önce ayrı olan organizasyonları ortak bir misyona tam bağlılıkla yeni bir yapıya kavuşturmaktadır (Hutchinson ve Campbell, 1998: 14).

İş birlikçi yönetişimde sorun ve çözüm tanımlamasının bu rolleri ağ literatüründe de aynı derecede önemlidir. Agranoff (2007: 222) tarafından belirtildiği üzere, tek bir hükümet ya da kurumun potansiyel sorun çözümleri üzerinde tekel olması nadirdir, noktasal olmayan kaynak kirliliği gibi bazı sorunlar çok çeşitli aktörleri içermektedir. Ağlardaki bilgi işlevi, ağların işleyişinin temelini oluşturmaktadır. Çünkü bir sorunun her bir yönüyle başa çıkmak için kullanılan teknolojinin farkına varmak üzere sorunun çeşitli boyutlarını keşfetmek için birden fazla tarafın bir araya getirilmesi gerekmektedir. İş birliği ağlarının tek taraflı karar vericilere kıyasla daha geniş bir özel bilgi ve beceri birikiminden yararlanabilmesi de aynı derecede önemlidir. Bu tür ağlarda yer alan daha geniş bir yelpazedeki taraflar, iş birliği arenasına mesleki ve diğer eğitimlerine dayalı farklı ve bazı durumlarda tamamlayıcı uzmanlık bilgileri ve sosyal veya kurumsal konumlarına dayalı durumsal bilgiler getirebilir. Taraflardan bazılarının iş birliğine dayalı düzenlemeler konusunda halihazırda deneyim sahibi olmaları hâlinde bu taraflar, çalışma ilişkilerinin kurulması ve sürdürülmesine ilişkin faydalı beceriler de getirebilirler (Head ve Alford, 2015: 727).

İş birliğinin birçok avantajı bulunmaktadır ve bu avantajlarından faydalanabilmek için ortaklıklar arasındaki güç paylaşım alanı ve bu paylaşımın etkileri önem kazanmaktadır. Merkezî ve yerel yönetimler arasındaki iş birliği; koordinasyon, ağlar gibi farklı kavramlarla aynı anlama gelecek şekilde kullanılabilir. Karmaşık toplumsal sorunların çözülmesinde iş birliğini ahlâki bir zorunluluk olarak gören farklı bakış açıları olmakla birlikte yaygın görüş, uygulamada birçok hizmetlerin ve faaliyetlerin koordinasyonu için iş birliğinin gerekli olduğudur. Bunun yanı sıra, iş birlikleri içerisinde en iyi uygulamalara dair bilginin, finansal açıdan risk ve maliyetlerin paylaşılması da söz konusudur. İş birliği birçok farklı amaç ve birçok farklı aktörü içerecek şekilde gerçekleşebilir (Huxham vd., 2000: 339- 340).

Kentsel bağlamda ele alındığında da kent için ve kentler arasında dayanışma, ağ ve ortaklık gibi farklı yöntemlerle ve farklı aktörlerle iş birlikleri gerçekleştirilebilir (Ersavaş Kavanoz, 2020: 338-339). Bu noktada karmaşık sorun olarak kentsel alanda ortaya çıkan suçlara yönelik çalışmalar örnek gösterilebilir. Kentsel alanda ortaya çıkan suçla mücadele edilmesinde, daha kapsayıcı bir perspektifle yaklaşarak kalıcı çözümlere ulaşabilmek için tüm aktörleri bir araya getiren politikaların uygulanması gerekmektedir. Bu açıdan söz konusu suçlarla mücadele edilmesi sürecinde; merkezî yönetim aktörleri, yerel yönetim aktörleri, kolluk kuvvetleri ve diğer aktörler arasında (üniversiteler, kent planlamacıları, Coğrafi Bilgi Sistemleri [CBS] uzmanları, sivil toplum örgütleri, kentliler [kent sakinleri], kent sosyoloğu) iş birliği ve ağ yaklaşımları üzerinde durulmakta, bu sayede Türkiye’de kentsel suç ile mücadelede etkin sonuçlar elde edilebileceği vurgulanmaktadır (Sipahi ve Dinçer, 2021: 286-287). Ayrıca başka karmaşık sorunlar, çeşitli başka aktörlerin de sürece dâhil edilmesini gerekli kılacak sonuçlara neden olabilmektedir. Her bir karmaşık sorunun kendisi ve çözüm yöntemleri farklı birçok aktörü gerekli kılabileceği gibi çözüm süreci ve sonrasında ortaya çıkan diğer sorunların çözümüne de farklı aktörlerin dâhil edilmesi gerekebilir. Bu açıdan karmaşık

sorunlarla mücadelede sınırlı aktörlerden bahsedilmesi doğru bir yaklaşım değildir (Ersavaş Kavanoz, 2021a: 48).

Bu noktada elbette paydaş sayısının fazlalığının ele alınan karmaşık sorunun belirsizliğini ve karmaşıklığını artırabileceği düşünebilir (Dentoni vd., 2012: 6). Burada belirtilmek istenen hangi aktörlerin sürece dâhil edileceği hususu net olmamakla birlikte sorunların kapsamına ve niteliğine göre bu aktörlerin çeşitlilik gösterebileceğidir. Bu kapsamda ifade edilebilir ki çok paydaşlı iş birliğinin ulusal ve uluslararası ağlarla geliştirilmesi gerekmektedir. Yine burada önemli olan bir başka husus ise merkezde yapılacak politikalar ile yerelde yapılacak politikaların ve eylemlerin birbirleriyle tam uyumlu olmasının sağlanmasıdır. Göç ve mülteci sorunu da sadece göçle ilgili örgütleri ve bakanlıkları ilgilendirmemektedir. Bu sorunlarla birlikte ortaya çıkan; barınma, sağlık, eğitim vb. alt sorunlar birçok bakanlığı ve farklı sektörlerdeki kamu kurumlarını, yerel yönetimleri, uluslararası kuruluşları, sivil toplum kuruluşlarını ve özel sektörü ilgilendirmektedir (Uzun, 2020c: 149). İnsanlar ne kadar uğraşırsa uğraşsın ve yerel deneyler ne kadar önemli ve verimli olursa olsun, bunlar terörizm ve zorunlu göç gibi karmaşık sorunlara ancak kısmi çözümler olabilir. Karmaşık sorunlara neden olan temel jeopolitik çatışmaları çözemezler ancak yerel sonuçlarının üstesinden gelmesine yardımcı olabilecekleri ifade edilebilir (Termeer vd., 2019: 176).

İş birliği ve ağ yaklaşımının karmaşık sorunlarla mücadele edilmesinde çeşitli fayda ve avantajlarının olduğu görülmekle birlikte iş birliği sürecinde hem teori ve uygulamalar arasındaki farklılıklar nedeniyle hem de sorunun kendine has özellikleri dolayısıyla bazı dezavantajların ortaya çıktığı ifade edilebilir. İlk olarak sorun çözümünde çok sayıda paydaşı herhangi bir sorun çözme çabasına eklemek, işlem maliyetlerini artırabilmektedir. Daha fazla toplantı yapılmasının gerekliliği, iletişim kurulacak ve anlaşmaya varılacak çok fazla insanın olması gibi hususlar çok fazla çaba gerektirebilecek etkileşimlerdir. Bu noktada hangi prosedürlerin ve kimin davranış normlarının geçerli olacağını belirlemek zaman alacak ve paydaş sayısı artması nedeniyle paydaşlar arasında sinerjinin sağlanması zorlaşacaktır. Ayrıca katılımı sınırlayan güçlü bir hiyerarşiye ve problem çözme ve karar vermeye yönelik takım temelli yaklaşımlara sahip geleneksel bir bürokraside çalışan insanlar arasında iş birliği becerilerinin sınırlı olması da bu yaklaşımın diğer dezavantajına işaret etmektedir (Roberts, 2000: 7). Bir başka açıdan karmaşık sorunların temel nedenleri ve niteliklerine göre de bu yaklaşım faydasız hâle gelebilmektedir. Alford ve Head'e (2017: 410) göre, bilimsel bir bilgi eksikliği bulunan sorunlarda iş birliği stratejisi yerine bilimsel araştırmalara dayalı bir çözüm stratejisi tercih edilmelidir. Ayrıca daha fazla iş birlikçi grupla çalışmanın atalet durumunun ortaya çıkmasına neden olduğu da ifade edilmektedir.

Koppenjan ve Klijn (2004: 13), bilimsel bilgi eksikliğinin yanı sıra sorunlar üzerinde taraflar arasında çelişki ve anlaşmazlıklar bulunuyorsa, bilimsel araştırmalara dayalı stratejilerin de her bilimsel bilgi eksikliği bulunan sorunlar için geçerli olamayacağını belirtmektedir. Teorik açıdan

tarafların sorun durumu ve çözümünü hakkında farklı algılara sahip oldukları ve bu temelde bilgiyi farklı değerlendirdikleri kabul edildiği sürece, bilimsel araştırmanın kalitesi ve objektifliğinin yorum farklılıklarını azaltabileceği veya ortadan kaldırılabileceği beklenmektedir. Ancak uygulamada ise daha fazla bilimsel araştırma yapılması karmaşık sorunların içerdiği belirsizliği nadiren sona erdirebilmektedir. Yapılan araştırma, sorun hakkında farklı görüşlerin var olması sorununu çözememekte, araştırma sonucu elde edilen bilgilerin tartışmalı olmasını engelleyememektedir. Gray de (2002); bireysel ajansların farklı protokolleri, yapıları, sistemleri, kültürleri ve değerleri dolayısıyla ortaya çıkabilecek sorunları, ortak gündem eksikliğinin meydana gelmesini, herhangi bir önemli paydaşın iş birliği sürecinden dışlanmasını, sürekli yeni girişimler akışından kaynaklanan aşırı yük ve sıkı zaman dilimlerini iş birliğinin ortaya çıkarabileceği riskler olarak belirtmektedir. Ayrıca bağlamsal koşullar bu stratejinin başarısını etkilemektedir. Düşük güven düzeyi, güç dengesizliği, maliyetler ve riskler, kurumsal, yönetsel veya siyasi kısıtlar gibi bazı bağlamsal koşullar iş birliği stratejisini karmaşık sorunlarla mücadele edilmesinde başarısız kılabilmekte, bu nedenle bağlamsal koşullar nedeniyle alternatif stratejilere yönelinmekte veya en son çare olarak iş birliği stratejisine başvurulmaktadır (Uzun, 2020c: 156).

Head ve Alford'a (2015: 722) göre; karmaşık sorunlara bir süreç çözümü olarak "iş birliğine" odaklanmak önemlidir. Ancak karmaşık sorunların çözümüne yönelik verilen veaplar arasında birincil ya da en iyi seçenek değildir. Çünkü iş birliği, tek başına bu sorunların tüm yönlerini ele alamayacaktır. Bu nedenle tek başına yeterli olmadığı için başka önlemler üzerinde de durulması gerekmektedir. Değişken seçenekler ve bağlantılar hakkında daha geniş düşünme yolları ve bilgi, ilgi ve gücün dağıtılmış doğasını daha iyi takdir eden yeni liderlik modellerinin ele alınması önem taşımaktadır. Ayrıca bu stratejileri destekleyebilecek yönetim yapıları ve süreçlerindeki ikincil değişiklikler ele alınmalıdır. Bu stratejilerin her biri karmaşık sorunların üstesinden gelmede kendi başına önemli olmakla kalmayıp, literatür aynı zamanda aralarındaki etkileşimin de önemli rolünü vurgulamaktadır.

### **1.5.2. Koordinasyon Temelli Stratejiler**

2000'li yıllardan sonra çoğu yönetim teorisini, bir taraftan yönetim kapasitesinin çok sayıda aktör arasında yayılmasını, özellikle Batı'daki siyasi sistemlerin etkililik ve demokrasi ile yönetilebilirliğinin sağlanması adına kabul ettiklerini belirtmekte iken; diğer taraftan birçok aktörün yer aldığı özerk, parçalanmış ve işlevsel olarak farklı sistemlerden kaynaklanan yönetim başarısızlıklarının neden olduğu sorunları aşma çabalarında daha fazla koordinasyona (coordination) ihtiyaç duyulduğunu ifade etmektedirler (Sørensen, 2006: 100- 101). Başka bir açıdan karmaşık sorunların çözüm veya mücadelesine yönelik iş birliğine ve ağ temelli ortak çıkarlara odaklı yönetim sürecinin, her geçen gün sayıca artan ve karmaşıklık düzeyleri daha da farklılaşan karmaşık sorunlar karşısında, politika uygulama ve oluşturma süreçlerinde zorluklar meydana getirdiği ifade edilmektedir. İş birliğine dayalı yönetim sürecinin getirdiği idari parçalanmışlık, yetki devri ve her

geçen gün devredilmiş yönetim süreçlerinin neden olduğu karmaşıklık karşısında kontrol ve koordinasyona<sup>22</sup> ihtiyaç duyulmaktadır (Peters, 2010: 37).

Koordinasyon, kamu yönetimi araştırmalarında her zaman gündemde olan bir konudur. Six'in belirttiği gibi: “Koordinasyon her yeredir - bir zorluk, bir sorun ve bir tür uygulama olarak” (Six, 2005: 44). Özellikle son yıllarda, akademik bir konu olarak koordinasyona yeniden ilgi duyulmaya başlanmıştır (Bouckaert vd., 2010; Peters, 2015). Koordinasyon, karmaşık sorunların çözümünde veya karmaşık sorunlarla mücadele edilmesinde en çok tartışılan ve savunulan yaklaşımlar arasında yer almaktadır (Danken vd., 2016: 26). Six'e (2004: 104) göre “Basit bir çağın var olduğu, politikaların tek başına hareket ederek tek bir kurumun bunları yürütmesini gerektirecek şekilde yasalaştırılabileceği fikri reddedilmeli”. Bu nedenle, koordinasyonun, hükûmetlerin sosyal karmaşıklıklarla başa çıkma ve tutarlı kamu politikaları tasarlama konusunda “filozof taşı” (Bouckaert vd., 2010: 13) ya da “kutsal kâsesi” (holy grail) olduğu belirtilmektedir (Kettl ve Milward, 1996: 1). Dolayısıyla koordinasyon, kamu sektörünün karşı karşıya kaldığı en eski sorunlardan biri olarak tartışılmaktadır (Six, 2005: 93). Başka bir deyişle, karmaşık sorunları anlamak, büyük ölçüde koordinasyonu anlamakla ilgilidir.

Kamu yönetimi araştırma ve uygulamalarının en önemli konularından biri olduğu kuşku götürmeyen koordinasyon kavramına dair net bir tanım olmamakla birlikte birçok farklı tanım bulunmaktadır (Malone ve Crowston 1994; Peters, 1998: 5; Six, 2004: 106; Bouckaert vd., 2010: 16). Lindblom (1965: 154) koordinasyon kavramını, bir grup içerisinde alınan kararın olumsuz sonuçlarının başka kararları etkilemesini önlemek, dengelemek veya olumsuzlukların aşılması için çeşitli düzenlemelerin yapılarak kararın koordine edilmesi şeklinde tanımlamaktadır. Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde [TDK] koordinasyon “Belli bir amaca ulaşmak için türlü işler arasında bağlantı, ilişki, düzen ve uyum sağlama; eş güdüm” (TDK, 2023) olarak tanımlanmaktadır. Koop ve Lodge ise bu kavramı, belirli bir hedefe ulaşmak amacıyla birbirine bağımlı aktörler/paydaşlar arasındaki eylemlerin ve kararların düzenlenmesi şeklinde tanımlamaktadır (Koop ve Lodge, 2014: 3).

Yapılan tanımlamalar açısından kavramın iki temel alana vurgu yaptığı ifade edilebilir. İlk olarak farklı çeşitlilikteki nesnelere bütünsel ve etkili bir biçimde yerine getirilmesi ya da farklı unsurların bütünleştirilerek, uyumlu bir şekilde yeniden düzenlenmesi üzerinde durulmaktadır. İkinci olarak ise aktörler ve kurumlar arasındaki eylemler ve karşılıklı bağımlılıkların yönetilmesine vurgu yapılmaktadır (Ben Gera, 2009: 2). Ayrıca koordinasyon, hem kararların ve faaliyetlerin bir araya getirildiği bir süreç hem de koordinasyon eksikliğinin başarısızlıkla eşleştirildiği durumlarda bir çıktı

---

<sup>22</sup> Literatürde koordinasyonun düzenlenmesi ve geliştirilmesi açısından meta yönetim kavramı da kullanılmaktadır. “Meta-yönetişim” kavramı, üç ana yönetim stiline bir arada kullanılması üzerine inşa edilerek tanımlanmaktadır. Bu çerçevede meta-yönetişimin; yetkili (GKY), rekabetçi (YKİ) ve iş birlikçi (YKY) yönetim stilleri arasında bir müzakere süreci olduğu söylenebilmektedir. Örneğin; Jessop (1997: 576), meta-yönetişim terimini “farklı yönetim biçimlerini koordine etmek ve aralarında asgari bir tutarlılık sağlamak” olarak tanımlamaktadır.

olarak görülebilir (Alexander, 1995: 5). Tanımlamalar incelendiğinde koordinasyon kavramının sıklıkla eşgüdümleme, uyumlaştırma veya düzenleştirme kavramları ile eş anlamlı olarak kullanıldığı ifade edilebilir. Kavrama dair en genel tanım ise amaçlara ulaşabilmek için sistem içerisinde yer alan tüm birim ve kişilerin uyum içinde hareket etmesi ve diğer birim, kişi, kurum ve kuruluşlarla iş birliği içerisinde birbirleri ile uyum hâlinde çalışmalarınıdır. Örgüt içerisinde birbirine zıt yararlar ortaya çıkabilmektedir. Bu açıdan koordinasyon süreci ortaya çıkan zıt yararların birbirleri ile uzlaştırılarak avantajlara dönüştürülmesine işaret etmektedir (Kaptı, 2011: 10).

Literatürde koordinasyon (coordination) kavramının özellikle iş birliği (cooperation) ve ortak çalışma (collaboration) kavramları ile yakın ilişkileri bulunmakta, çoğu zaman ise bu kavramların aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir. Ancak bu yakınlık, özdeşlik olarak görülmemelidir. Ortak özelliklere sahip olan bu kavramların birbirleri arasında temel farklılıkları bulunmaktadır (Mattessich ve Monsey, 1992-Ek A; McNamara, 2012: 392). Üç kavramın sahip olduğu unsurlar açısından bir değerlendirme yapılacak olursa; iş birliği, mevcut politikalar ve yapılar aracılığıyla birlikte çalışmak isteyen ve her birinin kurumsal hedeflerine ulaşabilmesi için sadece katılımcılar arasındaki etkileşimleri ifade eder. Koordinasyon, katılımcıların kurumsal hedeflerine ulaşmak için birbirlerinin yardımına ihtiyaç duyduğu resmî ilişkiler yoluyla gerçekleşir. Öte yandan, “iş birliği”, katılımcıların tek başlarına gerçekleştirilebileceklerini bilmedikleri karmaşık hedeflere ulaşmak için ortak bir sorumlulukla ilgili görevleri tamamlamak için birlikte çalıştıkları bir etkileşim biçimini ifade eder. Bu açıdan “ortak çalışmanın” iş birliği ve koordinasyon çok daha yakın ilişkileri, daha yakın bağları ve ortak kaynakları gerektirdiği söylenebilir (McNarnara, 2012: 391). Kavramlar arasında bulunan temel farklılıklara aşağıda Tablo 13’te yer verilmektedir :

**Tablo 13: İş birliği, Koordinasyon ve Ortak Çalışma Arasındaki Temel Farklılıklar**

Unsur	İş birliği	Koordinasyon	Ortak Çalışma
<b>Yapılanma</b>	Var olan kurumsal yapılar	Hiyerarşik yapılar aracılığıyla merkezi kontrol	Güç paylaşımı anlaşmaları
<b>Anlaşmanın Türü</b>	Gayri resmi anlaşma	Resmi anlaşmalar	Resmî ve gayri resmî anlaşmalar
<b>Kurumsal Özerklik</b>	Tamamen özerk kurumlar: ortak anlaşmaları yönetmek için politika geliştirilmez	Yarı-özerk kurumlar: üst makamlarca ortak anlaşmaları yönetmek için politikalar geliştirilebilir.	Özerklik yok: ortak anlaşmaları yönetmek için taraflarca karşılıklı politikalar geliştirilir.
<b>Personel Yapısı</b>	Alt düzeyde katılım: yöneticiler katılmaz	Üst makamlara dayanan bir ortaklık: bağlantıları geliştirmek üzere araçlar kullanılabilir.	Katılımcılara dayanan ortaklık: bir üye katılımcıları bir araya getirmeye yardımcı olabilir.
<b>Bilgi Paylaşımı</b>	Temel bilgiler gayri resmi kanallar vasıtasıyla paylaşılır	Bilgi değişimi resmi kanallar vasıtasıyla gerçekleşir.	Resmi ve gayri resmi kanallar vasıtasıyla açık ve sürekli iletişim mevcuttur.

Tablo 13 (Devamı)

Unsur	İş birliği	Koordinasyon	Ortak Çalışma
<b>Karar Verme</b>	Bağımsız karar verme	Merkezi karar verme	Katılımcı karar alma
<b>Sorunların Çözümü</b>	Sorunlar bağımsız bir şekilde çözülür	Tarafsız bir arabulucu sorunların çözümüne yardımcı olabilir.	Katılımcılar sorunları çözmek üzere birlikte çalışırlar.
<b>Kaynak Paylaşımı</b>	Bilgi alışverişi yapılır	Bağımsız hedeflere ulaşmak üzere fiziksel ve fiziksel olmayan kaynakların değişimi gerçekleştirilebilir.	Ortak hedeflere ulaşmak üzere fiziksel ve fiziksel olmayan kaynakların ortak bir havuzda toplanması.
<b>Sistem Düşüncesi</b>	Sistem birleşmesi görülmez	Bağımsız hedeflere daha kolay ulaşabilmek için sistem birleşmesi görülebilir.	Ortak hedeflere daha kolay ulaşabilmek için sistem birleşmesi görülür.
<b>Güven</b>	Güven ilişkisi gerekli değildir ancak geliştirilebilir.	Liderler, güvene dayalı ilişkiler oluşturmak için yakın bir şekilde içinde çalışırlar.	İlişkileri sürdürebilmek için katılımcılar arasında güven gereklidir.

**Kaynak:** McNamara, 2012: 392

Koordinasyon ve iş birliği kavramları birbirlerini tamamlayıcı niteliktedir. Bu nedenle iki kavramın birbirleri ile bütün olduğu, biri olmadan diğerinin tek başına başarılı olamayacağı öngörülmektedir. İş birliği ve ortak çalışma, üyelerin bir grup olarak birlikte çalışmaya yönelik gönüllü bir eylemi iken koordinasyon yöneticilerin örgüt üyelerinin eylemlerini birleştirmeye yönelik kasıtlı bir girişimdir ve koordinasyonun sağlanmasının temelinde teşvik etme, zorlama ya da ceza gibi belirli bir düzeyde itici güçlere ihtiyaç duyulmaktadır. Koordinasyon, tüm üyelerin birbirleriyle ve üst düzey yöneticilerle iş birliği yapması hâlinde sağlanabilmektedir. Üyeler birbirleriyle iş birliği yapsalar dahi, yöneticilerin örgütsel hedeflere ulaşmak için çabalarını koordine etmelerine ihtiyaç vardır. Bu açıdan koordinasyon kavramının kapsamı daha geniştir ve iş birliğini de içermektedir (Peters, 1998: 280; Bouckaert vd., 2010: 17).

Koordinasyonun farklı tanımları bulunduğu gibi grup, örgüt veya kurumların işlevi ve yapısına göre farklı türleri de bulunmaktadır. Bunlar; “hiyerarşiye dayanan”, “inandırıcı, komiteler yoluyla sağlanan” (Bursalıoğlu, 1979: 161), “yatay ve dikey”, yapı ve görevle ilgili “iç ve dış koordinasyon”, minimalist ve maksimalist koordinasyon (Peters, 1998: 5) olmak üzere sınıflandırılabilir (Christensen vd., 2015: 4). Ayrıca koordinasyon türleri; konu bakımından siyasi ve idari koordinasyon; içerik ve biçim açısından karar verme, çıkara dayalı veya teknik koordinasyon (Giljević ve Lalić Novak, 2018: 377), pozitif ve negatif koordinasyon (Mayntz ve Scharpf, 1975: 145–149) olarak da kategorize edilmektedir. Bu koordinasyon türlerinin karmaşık sorunların çözümünde daha fazla ön plana çıktığı ifade edilebilir.

Kamu yönetimi disiplininde kamu kurumları arasındaki koordinasyonun ve bütünleşmenin nasıl gerçekleştirilebileceğine dair bazı teorik yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bunlar; “ortaklaşa

yönetim” (joined-up government) veya “bütünleşik kamu yönetimi<sup>23</sup>” (whole of government) ve “meta yönetişim” (meta governance) gibi adlarla kavramlaştırılan teorik yaklaşımlardır. Bu yaklaşımların karmaşık sorunlarla mücadele edilmesinde kilit rol oynayacağı ifade edilmektedir (Pollitt, 2003; Christensen ve Legreid, 2007; Bogdanor, 2005).

Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı ilk defa Birleşik Krallık'ta Blair Hükûmeti Dönemi'nde yönetimde modernleşme sürecinin ana teması olarak gündeme getirilmiştir. Bu hükûmet döneminde 1997 yılından itibaren “ortaklaşa yönetim”in (joined-up government) sağlanması amacıyla mali yönetim için yeni araçların oluşturulmasına, hesap verilebilirliğin kurumsal düzeyde sağlanmasına, stratejik yönetim, performans yönetimi gibi çağdaş kamu yönetimi yaklaşımlarına ve kamu yönetiminde koordinasyona yönelik bir dizi faaliyetlerde bulunulmuştur. Bu süreçte kesişen koordinasyon sorunlarının ve karmaşık sorunların düzeltilmesine yönelik önlemlere vurgu yapılmıştır (Pollitt, 2003: 34; Bogdanor, 2005: 6). Çünkü Clarke ve Stewart'a (1997: 3) göre karmaşık sorunlar; çok çeşitli faaliyet alışkanlıkları, davranışlar ve tutumlar arasındaki etkileşimi kapsayabilen, kısmî veya doğrusal olmayan bütünsel düşünmeyi; kurumsal sınırların ötesinde düşünme ve çalışma kapasitesini; yanıtların geliştirilmesine halkı dâhil etme yollarını ve tamamen yeni şekillerde düşünme ve çalışma isteğinin benimsenmesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenlerle koordinasyon temeline dayanan Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımının benimsenmesi gerekmektedir.

Birleşik Krallık'taki reform uygulamalarının ardından ABD, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi Anglo-Sakson ülkelerdeki reform girişimleri farklı isimlerle<sup>24</sup> uygulanmaya devam etmiştir (Pollitt, 2003: 34). Kavramsal farklılıklar olsa dahi yapılan reformların amaçları temelde koordinasyona dayalı olarak yönetimin bütünleştirilmesi ve güçlendirilmesidir (Uzun, 2020c: 157).

Pollitt (2003: 35); Bütünleşik Kamu Yönetimi'ni birleştirilmiş, yatay ve dikey olarak koordine edilmiş düşünce ve eylemi gerçekleştirme isteğini ifade eden bir kavram olarak tanımlamaktadır. Bu koordinasyon sayesinde; farklı politikaların birbirini zorladığı durumların ortadan kalkacağı; kıt kaynakların daha iyi kullanılabilmesi; belirli bir politika alanında veya ağında farklı kilit paydaşların bir araya getirilmesi yoluyla sinerji yaratılabileceği ve vatandaşlara birçok ilgili hizmete kesintisiz erişim sunmanın mümkün hâle gelebileceği ifade edilmektedir.

---

<sup>23</sup> Bütünleşik Kamu Yönetimi (whole of government) reformu, gelişmekte olan bir idari reformu tanımlamak için kullanılan bir kavramdır. Özellikle kentsel politika alanında niteliksel olarak ortaya çıkan yeni karmaşık sorunları ele almak amacıyla kurumlar arasında politikaları koordine etmeyi amaçlayan, yenilikçi ve pragmatik bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır (Ling, 2002: 622; Askim vd., 2009: 1006).

<sup>24</sup> Bu reformlar Kanada'da “horizontal government” veya “horizontal management”; Avustralya'da “whole of government” şeklinde isimlendirilerek uygulanmıştır (Hunt, 2005: 7-8).

Bütünleşik kamu yönetiminde; yatay ve dikey koordinasyon arasındaki ayrım, idari sistemin birliğini sağlama çabasında izlenen yöne bağlıdır. Yatay koordinasyon ile örneğin üç veya dört bakanlığın herhangi bir konuda tek bir tutarlı politika formüle etmek üzere bir araya gelmesi ifade edilmektedir. Yatay koordinasyon, aynı bölgesel birim (belediye, şehir, ilçe ve merkezi hükümet) içinde veya tek bir bölgesel düzeyde (yerel, bölgesel veya merkezî) bulunan farklı bölgesel birimler arasında tek bir hiyerarşik düzeyde idari organizasyonların birliğini sağlar. Amacı çeşitli idari organizasyonların politika hedeflerini genel hükümet politika hedeflerine tabi kılmaktır. Dikey koordinasyon ile bir bakanlık ile AB kurumları arasında yukarıya doğru ve yerel makamlarla aşağıya doğru ulus üstü, ulusal ve ulus altı birimler gibi farklı yönetim düzeyleri arasında bağlantı kurulması ifade edilmektedir. Dikey koordinasyon, bir bütün olarak işlev görmelerini sağlamak için idari sistemin farklı düzeylerini (merkezden yerel düzeye) birbirine bağlar. Yerel özyönetim birimlerinin özerkliği, güçlü merkezkaç eğilimler içerir, bu nedenle dikey koordinasyonun birçok siyasi anlamı vardır ve idari sistemin birliğini sağlamaya ve korumaya yönelik tamamen teknik bir görev olarak görülemez (Pollitt, 2003: 37; Bouckaert vd., 2010: 24; Giljević ve Lalić Novak, 2018: 378).

Koordinasyon türleri açısından, karmaşık sorunlar ile karşı karşıya kalındığında farklı ülkelerde<sup>25</sup> koordinasyon ile ilgili temel sorunlara yönelik genel olarak dikey (vertical) ve yatay (horizontal) olmak üzere iki araçsal perspektifte uygulamalar gerçekleştirilmektedir. Buna göre dikey ya da hiyerarşik perspektif, kamu hizmetlerini homojen olarak kabul ederken, siyasi ya da idari yöneticilerin daha çok ortak kararlar çerçevesinde hareket ettikleri varsayımına dayanmaktadır. Yönetişimden kaynaklanan sorunlar, hiyerarşik ya da dikey perspektifle aşılmaya çalışılmaktadır. Bu noktada yönetim uygulamalarından tamamen bir kopuş bulunmamaktadır (Christensen ve Laegreid, 2007: 1061). Ancak özellikle örgütler arası yatay koordinasyon olmadığı sürece karmaşık sorunların çözülemediği ifade edilmektedir. Öngörülemeyen ve karmaşık durumlarda dikey ve hiyerarşik koordinasyon, ağlar aracılığıyla yatay koordinasyonla desteklenmektedir. Bu nedenle de ağa (network) dayalı olan yatay koordinasyon mekanizmalarının tercih edilmesi gerekliliği ön plana çıkmaktadır (Laegreid vd., 2015: 935-936). Diğer açıdan yatay perspektif ise kamu yönetiminin farklı bir yönetim yapısının olduğunu, görev ve işlevleri açısından farklı birimlerden oluştuğunu, diğer bir ifade ile kamu yönetimini heterojen olarak kabul etmektedir. Ayrıca kamu yönetimi ile ilişki içerisinde olan özel sektör ve sivil toplum kuruluşları gibi birçok paydaş da heterojenliğin kapsamı içerisinde yer almaktadır. Bu bağlamda yatay ya da görüşmelere dayalı koordinasyon olarak isimlendirilen bu koordinasyon türü, gerçekleştirilecek hizmetlerde görüşmelere, katılımcılığa ve iş birliğine önem vermektedir (Christensen ve Laegreid, 2007: 1061). Ancak Uzun'un ifade ettiği üzere koordinasyon stratejilerinin karmaşık sorunların çözümü ya da mücadelesindeki uygunluğu veya başarısı, sorunun kendine has özelliklerine ve bağlamsal koşullarına göre değişebilmektedir (Uzun,

<sup>25</sup> Bütünleşik Kamu Yönetimi'nin geleneksel sınırları aşan alanlara verdiği önem özellikle önemlidir. Kanada hükümeti yatay yönetim etiketi altında 1990'ların ortalarından itibaren inovasyon, yoksulluk ve iklim değişikliği gibi alanlarda bu tür girişimler başlatmıştır (Bakvis ve Juillet, 2004). Bunun diğer örnekleri 2002 yılında Avustralya'da görülmüş, ulusal güvenlik, demografi, bilim, eğitim, sürdürülebilir çevre, enerji, kırsal ve kentsel kalkınma gibi alanlarda daha fazla koordinasyon sağlanmaya çalışılmıştır (Halligan ve Adams, 2004: 87 - 88 ).

2020c: 157). Sorunun doğru bir şekilde anlaşılması genellikle birden fazla kuruluşun ve paydaşın bakış açısını; bir çözüm olarak tanımlanan herhangi bir önlem paketinin etkili bir şekilde sunulması için ise birden fazla kuruluşun ve paydaşın katılımını, taahhüdünü ve koordinasyonunu gerektirmektedir (APSC, 2007: 11).

Mülteci sayısındaki artışa veya terör olaylarındaki artışa yanıt vermek gibi krizle bağlantılı diğer karmaşık sorunlara yönelik politika müdahaleleri, devlet kurumları arasında yüksek düzeyde koordinasyon gerektirmektedir. Daha iyi koordinasyon, birçok karmaşık soruna etkili bir şekilde yanıt vermek için gerekli bir unsur olarak görülmektedir, ancak etkili koordinasyonun siyasi ve yönetsel zorlukları çok daha büyük olabilir. Bu nedenle de bir politika sisteminin kurumsal kapasiteleri bu koşullar altında stres altına girmektedir (Head, 2019: 189). Bu bakımdan özellikle sorumluluk ve hesap verebilirlik ilişkilerinin belirsiz, kolektif kaynakların ve dikkatin az olduğu kamu güvenliği ve kriz türünden mülteci akını ve terör eylemleri gibi karmaşık sorunların çözümünde Christensen vd. (2016), yatay ve dikey koordinasyonun, çok önemli olduğunu belirtmişlerdir. Giljević ve Lalić Novak (2018: 377) ise göç yönetiminin bir parçası olarak entegrasyon politikasında da politika hedeflerinin ve önlemlerinin koordineli bir şekilde uygulanmasını kolaylaştırmak için kullanılacak hem resmî hem de gayri resmî koordinasyon yapıları ve araçları ile hükûmetin farklı sektörleri ve kademeleri arasında koordinasyon gerektirdiğini vurgulamaktadır. Ayrıca Uzun (2020b: 1205) kriz temelli olması ve örgüt sınırlarını aşan özellikleri açısından COVID-19 pandemisi ile mücadele edilmesinde kurumlar arası faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde yüksek koordinasyonun önemine işaret etmektedir. Virüsün yayılmasını, vaka ve ölüm sayılarını azaltmayı amaçlamaya yönelik yapılan tüm tedbirler tüm sektörleri ilgilendirmektedir. Bu nedenle COVID-19 pandemisinin tıbbi ve sosyoekonomik etkilerinin en aza indirilmesi ancak tüm kamu kurumlarının koordineli bir şekilde hareket etmesi ile sağlanabilmektedir.

Başka bir açıdan iklim krizi veya küresel nüfus artışı gibi karmaşık sorunlar ise yavaş, aşamalı ve gizli olarak gerçekleşir. Bu nedenle acil dikkat gerektiren sorunlar olarak görülemezler. Dolayısıyla siyasi faktörler ve gelecekteki büyük riskleri azaltmaya yönelik finansal yatırımlar üzerindeki kısıtlamaların bir araya gelmesi nedeniyle uzun vadeli önleyici tedbirler üretmek çok zordur. Ayrıca liderler ve politika savunucuları, mevcut beklentiler ve kısa vadeli faydalar karşısında gelecekteki risklerin ve ödüllerin yaygın bir şekilde göz ardı edilmesiyle mücadele etmek zorundadır (Head, 2019: 189-90). Bu açıdan krizin sahip olduğu kendine has özelliklerinin iyi analiz edilmesi hangi karmaşık sorun türünde hangi mücadele yönteminin daha faydalı olacağını belirlemesine katkı sağlayacaktır. Tüm açıklamalar neticesinde; birden çok yönetim kademesi ile ilişkili olan ya da farklı sektör ve kamu kurumlarını ilgilendiren ve sınırları aşan özelliğe sahip yaklaşım/stratejilerin daha uygun olduğu ifade edilebilir (Halligan ve Adams, 2004; Lægreid ve Rykkja, 2015; Pollitt, 2015; Head, 2019). Koordinasyon mekanizmalarının başarısının, bağlama ve karmaşık sorun türlerine bağlı olduğu ifade edilebilir. Çünkü koordinasyon mekanizmaları bazı ortamlarda veya

sorun türlerinde etkili olurken diğerlerinde etkili olmayabilir ve bu durum mevcut tüm seçenekler için geçerlidir (Peters, 2018: 9).

Koordinasyon temelli ve iş birliği stratejileri, karmaşık sorunlar karşısında tek başına en iyi seçeneği oluşturamamaktadır. Bu nedenle, karmaşık sorunlara ilişkin olarak değişkenler, seçenekler, bağlantılar hakkında daha geniş stratejik yollar ve bilgi, çıkar ve gücün doğasını daha iyi değerlendiren yeni liderlik modelleri üzerine düşünülmesinin gerekliliği de ortaya koyulmaktadır (Head ve Alford, 2015: 722).

### 1.5.3. Liderlik Merkezli Yaklaşımlar

Liderlik, geçmişten günümüze her ülkede, kamusal- özel alanda ve kamu hizmetlerinin her düzeyinde ilgi çeken bir konu olmuştur. Bu açıdan Burns liderliği, en çok gözlemlenen, araştırılan ve en az anlaşılan konulardan biri olarak ifade etmektedir (Burns, 1978: 2). Liderlik üzerine yapılan araştırmalar sonucunda her bir çalışmada farklı özelliklere (davranış, durum vb.) odaklanılması sonucunda çeşitli liderlik yaklaşımları ortaya çıkmış ve bu yaklaşımlar, geleneksel liderlik yaklaşımları ve modern (çağdaş/postmodern) liderlik yaklaşımları olarak genel bir şekilde sınıflandırılmıştır. Özellikle 1990'li yıllardan sonra çevresel, örgütsel, bireysel ve toplumsal boyutlarda yaşanan değişimler geleneksel liderlik yaklaşımlarına<sup>26</sup> bakışı da etkilemiş ve daha çağdaş bir bakış açısıyla yeni liderlik yaklaşımlarının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Karmaşık sorunlarla mücadele yaklaşımlarına ilişkin ise çağdaş (postmodern) liderlik yaklaşımlarından bazılarının ön plana çıktığı görülmektedir. Bu yaklaşımların açıklanmasından önce neredeyse her yazarın ayrı bir tanım koyduğu liderlik kavramının ve ilişkili olduğu kavramların tanımlanması önem taşımaktadır.

Geniş ve karmaşık bir kapsama sahip olan liderlik, günümüzde dahi değişime son derece açık bir konu olmaya devam etmektedir (Kappen, 2010: 7). Bennis (1989: 7) bireysel kapasiteye odaklanarak liderliği; kendini tanımanın, iyi iletilen bir vizyona sahip olmanın, iş arkadaşları arasında güven oluşturmanın ve kendi liderlik potansiyelini gerçekleştirmek için etkili eylemlerde bulunmanın bir fonksiyonu olarak tanımlamaktadır. Gardner (1990: 1) ise liderliği: “Bir bireyin bir grubu, liderin sahip olduğu ya da lider ve takipçileri tarafından paylaşılan hedefleri takip etmeye teşvik ettiği, ikna ya da örnek olma süreci” olarak ifade etmektedir.

Literatürde sıklıkla birbirlerinin yerine kullanılan liderlik ve yöneticilik kavramları arasında teorik farkın<sup>27</sup> genel bir kabul olduğu ancak pratikte hangi işlevsel farklılıkların olduğuna dair net bir

<sup>26</sup> Geleneksel liderlik yaklaşımları ve modern liderlik yaklaşımlarının genel bir sınıflandırması için Bkz: Jiang, J. (2014). “The Study of the Relationship between Leadership Style and Project Success”, *American Journal of Trade and Policy*, 1(1), 51-55.

<sup>27</sup> Liderlik ve yöneticilik kavramları arasındaki temel farklılıkların tarihsel bir şekilde ele alındığı çalışma için bkz. (Algahtani, 2014: 78-80).

kabulün olmadığı söylenebilir. Genel olarak liderlik ve yöneticilik arasında özellikle kişi ya da grupları belirli amaçlara ulaşmak için yönetme, harekete geçirme ve başarıya ulaştırma, diğer insanları kontrol etme ve etkileme açısından benzer noktaların olduğu (Tengilimoğlu, 2005: 3; Taşdemir, 2009: 163-164) ve bu anlamda “lider yönetici” kavramının kullanıldığı ifade edilmektedir (Korkut, 1992: 159). Birçok çalışmada ise bu kavramların birbirlerinin tamamlayıcısı olduğu ancak farklı oldukları vurgulanmıştır (Gardner, 1990; Algahtani, 2014: 78). Gardner’e (1990: 4) göre liderler, daha uzun vadeli düşünceleri, daha büyük gerçekliklerle ilişkileri kavramaları ve örgütlerin sınırların ötesindeki bileşenlere ulaşip onları etkilemeleri, vizyon, değer motivasyon gibi soyut unsurlar ile rasyonel olmayan ve bilinçdışı unsurları vurgulamaları, birden fazla seçmenle başa çıkabilecek siyasi beceriye sahip olmaları ve yeniliği düşünceleri bakımından yöneticilerden farklıdır. Yönetici, lidere kıyasla bir organizasyona daha sıkı bir şekilde bağlı olmalıdır ancak lider hiçbir organizasyona bağlı olmayabilir. Yöneticilik kısa vadeli hedeflerle taktiksel olarak ilgilenmekte ve süreçlere odaklanmakta iken, liderlik ise uzun vadeli hedeflere yönelik stratejileri içermekte ve değişimlere odaklanmaktadır (Kotterman, 2006’dan aktaran: Jibreal, 2021: 280). Algahtani ise özellikle örgütsel amaçlara ulaşma şekilleri açısından iki kavram arasında farklılık olduğuna vurgu yapmaktadır. Yöneticiler kontrollerini resmî güç aracılığıyla kullanmakta, liderler ise vizyonlarını ve ilhamla motivasyonlarını takipçilerini organize etmek için kullanmaktadır (Algahtani, 2014: 78).

Yukarıda yer verilen açıklamaların ardından burada ifade edilmesi gereken husus iki otorite biçiminin, kesinlik ve belirsizlik arasındaki ayrımına dayanan bağlamsallaştırılmış basit/uyusal ve karmaşık sorun tipolojisiyle ilişkilendirilmesidir. Basit/uyusal sorunun içerisinde de karmaşıklıklar olabilir ancak tek düzeyli eylemlerle çözülebilir. Çünkü sorun çözülebilir niteliğe sahiptir ve daha önce de meydana gelmiştir. Diğer bir ifade ile sınırlı derecede belirsizlik bulunmaktadır ve bu nedenle yönetim/yöneticilik yaklaşımı ile ilişkilidir. Çünkü bu durumda yöneticinin rolü sorunu çözmek için uygun süreçleri sağlamaktır. Bu duruma örnek olarak; demiryollarının zaman çizelgesinin düzenlenmesi, bir nükleer santralin inşası, ordunun eğitilmesi, planlı bir kalp ameliyatı, bir ücret pazarlığı veya küresel terörizmin ortadan kaldırılması için denenmiş ve güvenilir bir politikanın yürürlüğe koyulması gösterilebilir. Diğer taraftan karmaşık sorun ise içinden çıkılmaz bir karmaşıklık düzeyine sahiptir. Belirli doğrusal bir çözümü olmadığı gibi herhangi bir çözüm genellikle başka sorunlara neden olmaktadır. Diğer bir ifade ile karmaşık sorunlarda büyük ölçüde belirsizlik söz konusu olduğundan liderlik yaklaşımı ile ilişkilidir. Karmaşık sorunlarla mücadelede liderin rolüne bakıldığında doğru cevapların verilmesinden ziyade doğru sorular sormanın önem taşıdığı vurgulanmaktadır. Çünkü cevaplar açık olmayabilir ve herhangi bir ilerleme kaydetmek için iş birliğine dayalı bir sürece gerek duyulabilir. Bu duruma örnek olarak; bir ulaşım stratejisi, enerji stratejisi, savunma stratejisi, bir ulusal sağlık sistemi, bir endüstriyel ilişkiler stratejisi geliştirme veya küresel terörizmle başa çıkmak için bir strateji geliştirme gösterilebilir. Bu “takdir edici sorgulama” gibi tekniklerin liderlik için uygun olabileceği anlamına gelmektedir (Grint, 2005: 1473). Dolayısıyla özet olarak basit/uyusal sorunlar yöneticiler için daha önce işe yaramış olan “standart operasyon

prosedürlerinin” benimsenmesiyle çözülebilirken karmaşık sorunlarla mücadele edilmesinde liderin kökten farklı değişim metodolojilerini kullanması gerektiği ifade edilebilir (Grint, 2010: 181).

Sorunların doğası, onları üreten bağlamdan ayrı var olan gizli nesnelere veya olgular değildir. Diğer bir ifadeyle sorunlar belirli fikirlerin, ideolojilerin uygulama ve söylemlerin onları bu şekilde çerçeveleme biçimlerinden dolayı sorundurlar. Yukarıda yer alan açıklamalara paralel olmakla birlikte “sorun türlerinden” ziyade “çerçeveleme sorunlarından” bahsedilebileceği şeklinde farklı bir yorum getirilmektedir. Farklı sorun ve otorite çerçeveleri arasındaki ilişki aşağıda Tablo 14’te gösterilmektedir (Kameniar vd., 2010: 15).

**Tablo 14: Sorunlar ve Otorite Biçimleri**

Sorunların Çerçevesi	Otorite Biçimleri
Kriz (Crisis)	Komutan
Basit (Tame)	Yönetici
Karmaşık (Wicked)	Lider

**Kaynak:** Kameniar vd., 2010: 15

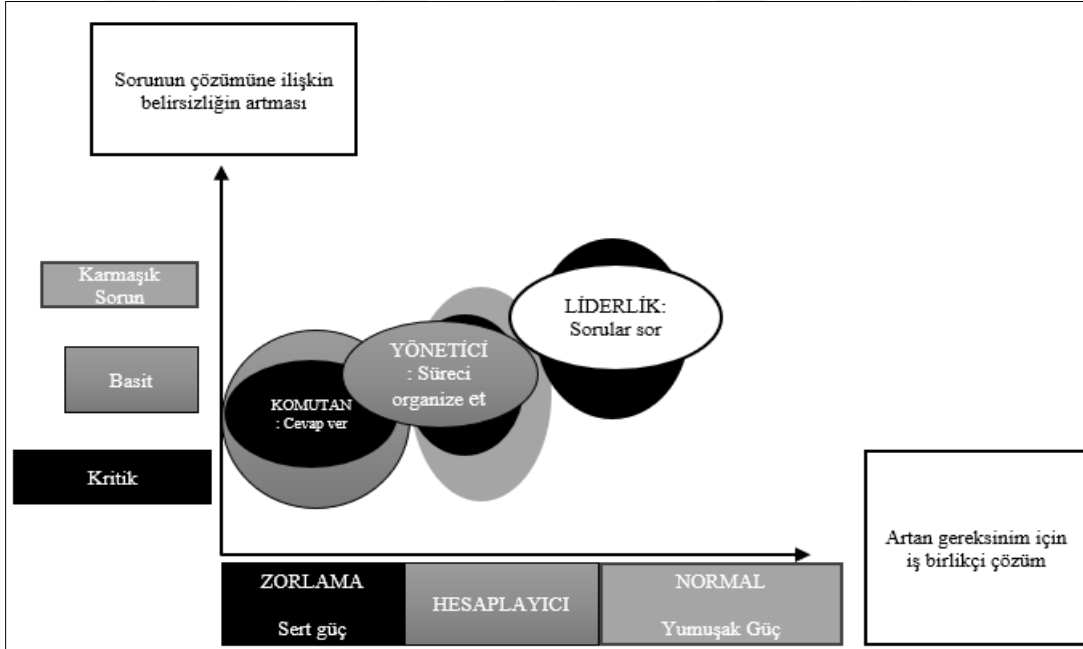
Bir başka yorum da durumların nasıl çerçvelendiğinin yapılabilecek bir seçim olduğu yönündedir. Bu, bir durumun “fırsat” veya “tartışılabilir konu” yerine “sorun” olarak çerçevesi noktasında da geçerlidir. Çerçeveleme seçimleri ise bilerek ya da bilmeyerek düşünce ve uygulamayı yönlendirmektedir. Örneğin, gıda güvenliği ve küresel su yönetimi gibi “sorunlar”, belirli durumlara dayandırıldığında, 1960 ve 1970’lerde sistem akademisyenlerinin deneyimlediği karmaşık ve belirsiz sosyal planlama durumlarına atfedilen özelliklerin çoğuna sahiptir. Bu akademisyenler, deneyimledikleri durumları tanımlamak ve açıklamak için belirli neolojizmler (türenti, icat edilmiş terimler) üretmişlerdir. Türk siberetikçi Hasan Özbekhan, 1960’ların sonunda Roma Kulübü’nün ele almak istediği “sorunlar demetine” atıfta bulunmak için “problematique” fikrini ortaya atmıştır. Bu kavram daha sonra “Büyümenin Sınırları” raporunun merkezî hâline gelmiştir. “Problematique”, Roma Kulübü’nün araştırmayı amaçladığı sorunların özel karakterini temsil etmektedir (Ison vd., 2015: 106). Bu kavramın işaret ettiği sorunlar; uzun vadeli özellikleri nedeniyle seçim dönemlerinde çözülemeyen; küresel ölçekleri nedeniyle tek tek ülkeler tarafından çözülemeyen; birbirleriyle etkileşim hâlinde olan “sorun kümeleri” oluşturdukları için ayrı ayrı ele alınamayan sorunlardır. “Problematique” terimi böylece uzun vadeli ve küresel ölçekli sorunların bu içinden çıkılmaz ağını özetlemektedir (Vieille Blanchard, 2010: 97). “Problematique” teriminin özellikleri karmaşık sorunları nitelendirmektedir. İfade edildiği üzere verilen özellikler karmaşık sorunlar özellikleridir. Bu nedenle kullanılan kavramlar farklı olsa da işaret edilen sorunlar karmaşık sorunlardır. Farklı bir tanımlama ile çerçevesiendirilmiştir .

Grint (2005), karar vericilerin veya liderlerin bağlamın oluşturulmasında geleneksel durumsallık teorilerinin izin verdiğinden çok daha aktif olduğunu ve bağlamın ikna edici bir

yorumunun, durumun görünüşte talep ettiği kadar genelleştirilmediği için karar vericinin tercih ettiği katılım biçimiyle ilgili olan belirli bir eylem biçimini meşrulaştırdığını öne sürerek bir model ortaya koymuştur (Grint, 2005: 1467).

Aşağıda Şekil 2’de gösterildiği gibi iki eksen arasındaki dikey eksen, otorite sahiplerinin davranışlarında sorunun çözümüne ilişkin artan belirsizliği; yatay eksen ise sorunun çözümünde artan iş birliği ihtiyacını temsil etmektedir. Burada kullanılan belirsizlik ölçütünün durumun nesnel bir unsuru değil, durumun yetkili kişiler tarafından oluşturulma şekli olduğu vurgulanmaktadır. Elbette bu otorite ve sorun başkaları tarafından tartışılabilir ancak aşağıda yer verilen model bir sorunun basit, kritik ya da karmaşık olarak başarılı bir şekilde oluşturulmasının belirli otorite biçimleri için bir çerçeve sağladığını varsaymaktadır. Bu şekilden de anlaşılacağı üzere, karar alıcılar sorunu ne kadar karmaşık olarak görür ve güçlerini esasen yumuşak veya normatif olarak yorumlarsa özellikle de liderliği, sorunların etkin ve verimli bir şekilde çözülmesiyle ilişkilendiren kültürlerde işleri o kadar zorlaşmaktadır. Başka bir deyişle, demokratik bir aday küresel terörizm sorununa uzun vadeli ve iş birliğine dayalı liderlik süreçleri gerektiren, kolay çözümleri olmayan, herkesin katılması ve sorumluluğu paylaşması gereken karmaşık sorun olarak yaklaşarak seçilme arayışına girerse seçilme olasılığı o kadar azalır (Grint, 2005: 1477-1478).

Şekil 2: Sorunlar, Güç ve Otoriteye İlişkin Bir Tipoloji



**Kaynak:** Grint'in (2005: 1477) çalışmasından yazar tarafından oluşturulmuştur.

Liderlik bir boşlukta kendini göstermemektedir. Bu nedenle farklı liderlik rolleri ve bunların ortaya çıktığı ilgili bağlamlar göz önünde bulundurularak değerlendirme yapılması gerekmektedir. Merkezî yönetim içindeki veya merkezî yönetimle etkileşim içindeki bireyler ve gruplar tarafından

üstlenilen siyasi rol ve birimler liderliğin rolünü belirlemektedir. Özellikle liderlerin rollerine ilişkin faaliyet alanları şu şekilde kategorize edilmektedir: Yürütme, inceleme, düzenleme ve savunuculuk. Liderlerin karşılaştıkları sorunların çoğu karmaşık sorunlardır, basit/uyusal sorunlarla, komuta ve kontrol davranışı gerektiren kriz sorunları ile liderler çok nadiren karşılaşmaktadır (Alban Metcalfe ve Alimo Metcalfe, 2010: 4).

Karmaşık sorunları analiz edebilmek için liderler, rasyonel sorun çözme kapasitesine sahip olmalıdırlar. Aynı zamanda takipçilerinin ihtiyaçlarını ve ruh hallerini sezgisel olarak kavramaları önem taşımaktadır. Yetenekli liderler, liderlikleriyle ilgili olarak insanların beklentilerini rasyonel ve sezgisel olarak anlayabilme, bu beklentileri sadece rasyonel sözlü beyanlarla değil, aynı zamanda sembolik eylemler, ritüel gözlemler ve benzerleriyle de karşılama konusunda uzmandır (Gardner, 1990: 12). Bu kapsamda karmaşık sorunları teorik olarak ele alan bazı çalışmalarda karmaşık sorunlarla mücadele edilmesine yönelik liderlik yaklaşımları üzerinde durulmuştur. Literatürde farklı liderlik türleri bulunmaktadır. Söz konusu çalışmalarda özellikle dönüşümcü (transformational leadership) (Burns,1978; Bass, 1990), uyarlanabilir liderlik (adaptive leadership) (Heifetz, 1994), iş birlikçi (collaborative leadership) (Head ve Alford, 2015), problem çözücü liderlik (Benington ve Hartley, 2010) ve değer temelli liderlik (a value-based leadership) (Bao vd., 2013: 15) gibi liderlik türleri ön plana çıkmaktadır. İfade edilen liderlik türleri aşağıda kısaca açıklanmaya çalışılmaktadır:

*Dönüşümcü Liderlik:* Liderlik türleri arasında ilk olarak dönüşümcü liderlik üzerinde durulmaktadır. Dönüşümcü liderlik<sup>28</sup> iş dünyasında olduğu kadar hükümette de yaygın olan bir liderlik türüdür. Burns, 1978 yılında “liderlik” adlı çalışmasında, liderler ve takipçileri arasında meydana gelebilecek temelde iki farklı etkileşim modelini göstermek için “dönüşümcü lider” terimini ortaya atmıştır. Örneğin, Burns’un kavramsallaştırdığı dönüşümcü lider türü diğerleriyle öyle bir etkileşime girer ki liderler ve takipçileri birbirlerini daha yüksek motivasyon ve ahlâk seviyelerine yükseltirler. Aynı ama ilişkili olarak başlamış olabilecek amaçları, ortak amaç için karşılıklı destek olarak birleşir. Dönüşümcü liderlik, hem liderin hem de izleyicilerin insani davranış ve etik istek düzeyini yükseltmesi ve böylece her ikisi üzerinde de dönüştürücü bir etkiye sahip olması bakımından nihayetinde ahlâki hâle gelir (Burns, 1978: 20).

Bass (1990: 21) dönüşümcü liderliği liderin bir vizyon belirlemesi, hedefler koyması ve bu hedeflere ulaşmak için yönler belirleyip izleyicileri seferber ederek değişim ve dönüşümü gerçekleştiren liderlik olarak tanımlamaktadır. Bass (1985) dönüşümcü liderliği ilk olarak; idealleştirilmiş etki (karizma), entelektüel uyarım ve bireysel destek olarak üç özellik ile

---

<sup>28</sup> Sabuncuoğlu ve Tüz (2005: 226) dönüşüm kavramını; mevcut yapı veya eğilimlerden vazgeçilerek, hızlı ve devrimsel değişikliklere gitmek, gelecek dönemlerde oluşabilecek eğilimlere bugün hazırlanmak şeklinde ifade etmektedir. Uluslararası literatürde dönüşümcü liderlik (transformational leadership) bazı yazarlar tarafından “vizyoner liderlik”, “karizmatik liderlik” olarak ifade edilmektedir (Pawar ve Eastman, 1997: 80; Eisenbach, 1999: 84).Ulusal literatürde ise; “değişim odaklı liderlik”, “değişimci liderlik”, “dönüştürücü liderlik”, “vizyoner liderlik” şeklinde de isimlendirildiği görülmektedir (Keçecioglu, 1998: 27; Sabuncuoğlu ve Tüz, 2005: 226).

boyutlandırmış, daha sonra Avolio (1990) ile yaptıkları çalışmalarında dönüşümcü liderliğe telkinle güdüleme boyutunu (Bass ve Avolio, 1990) eklemiştirlerdir. Bu açıdan Bass (1990: 22) dönüşümcü liderliği oluşturan dört ana özelliğin/etkileme boyutunun olduğunu belirtmektedir: Karizma (idealleştirilmiş etki) özelliği ile vizyon ve misyon, gurur, saygı ve güven duygusu kazandırır. Telkinle güdüleme (ilham verme) ile yüksek beklentileri iletir, çabalara odaklanmak için semboller kullanır, önemli amaçları basit yollarla ifade eder. Entelektüel uyarım ile zekayı, rasyonelliği ve dikkatli problem çözmeyi teşvik eder. Bireyselleştirilmiş düşünce özelliği ile her çalışana ayrı ayrı davranarak kişisel ilgi gösterip tavsiyelerde bulunur. Bu kapsamda dönüşümcü liderlik birçok farklı yazarın farklı görüşleri doğrultusunda inceleme alanı bulmuştur.

*Uyarlanabilir Liderlik:* İkinci liderlik türü ise uyarlanabilir liderliktir. Heifetz, karmaşık sorunlarla mücadele edebilme yaklaşımı olarak dönüşümcü liderlik yerine uyarlanabilir liderlik yaklaşımını önermektedir. Karmaşık sorunların kamu sektörü liderleri için çok daha yaygın olduğunu ifade etmektedir. Heifetz'in çalışmasında yer verdiği "uyarlanabilir zorluklar" kavramı ile karmaşık sorunları işaret ettiği ifade edilebilir. Yaklaşımının merkezinde, uzmanlık yoluyla çözülebilen rutin teknik sorunlar ile suç, yoksulluk, uyuşturucu kullanımı ve eğitim reformu gibi değerlerin yan yana getirilmesini de içeren öğrenme ve yenilikçi yaklaşımlar gerektiren karmaşık sorunlar arasındaki ayrım yer almaktadır. Ayrıca liderler için beş stratejik ilke önerilmektedir: Uyum sağlayıcı zorlukları tanımlamak, sıkıntı seviyelerini uyum sağlayıcı işler yapmak için uygun bir aralıkta tutmak, işi insanlara geri vermek ancak dikkatlerini stres yaratan dikkat dağıtıcı şeylere değil, olgunlaşan sorunlara odaklayabilecekleri bir oranda vermek ve liderliğin sesini otorite olmadan korumak. Bu gibi durumlarda liderin bir strateji açıklayıp buna uyulmasını beklemek yerine, uyarlanabilir çalışmanın harekete geçirilmesi olarak adlandırdığı bir sürece liderin dâhil olmasını önermektedir (Heifetz, 1994: 128).

Kamu yöneticilerinin geleneksel yukarıdan aşağıya yönlendirme kavramının ötesine geçmeleri gerekir. Bu tür liderler bunun yerine kurum üyelerine ve/veya paydaşlara sorunla mücadele etmek için kolektif bir çalışma yürütmeleri konusunda öncülük etmelidir. Aslında, yönetilenlerden yön belirleme gibi paylaşılan bir liderlik rolünü yerine getirmeleri istenmektedir. Karmaşık sorunlarla mücadele edilmesinde bu açıdan liderlik kritik bir öneme sahiptir. Yukarıdan ya da aşağıdan, otorite sahibi olan ya da olmayan bir lider, insanların bakış açılarını değiştirerek ve yeni alışkanlıklar öğrenerek meydan okumayla yüzleşmelerini sağlamalıdır. Karmaşık sorunların üstesinden gelme becerisiyle gurur duyan otoriter bir kişi için bu değişim zor bir uyanış olabilir. Aynı zamanda tüm cevapları bilme ve tüm yükü taşıma zorunluluğunun yükünü de hafifletecektir (Heifetz ve Laurie, 1997: 134). Heifetz ve Laurie (1997) ve Heifetz ve Linsky (2002), dönüşümcü liderlerin ilkeler geliştirerek en önemli yapması gerekenleri şu şekilde belirtmektedir: (1) paradigmayı sorgulamak, (2) iş birliği içinde düşünmek ve hareket etmek, (3) sorunu ve ortaya çıkan çözümü anlamak için deney yapmak, (4) yaratıcı tepkileri harekete geçirmek için çatışmayı kullanmak ve (5) sürekli üst düzey yansıtma yapmaktır.

Uyarlanabilir liderliğin iki kilit rolü bulunmaktadır. Bunlardan biri, genellikle şu anda bulunulan noktada neyin yanlış olduğunun fark edilmesi becerisi anlamına gelen, kuruluş için bir vizyon (ya da bir yön, amaç veya strateji) belirlemektir. Diğer rol ise başkalarına ilham vererek ve onları güçlendirerek bu vizyonun/yönün/stratejinin peşinden gitmelerini sağlamaktır. Ancak bu anlayış, karmaşık sorunlar üzerinde çalışma göreviyle uyuşmamaktadır. Liderin bir vizyon çerçevesi çizmesi ya da bir yön belirlemesi gerektiği varsayımı, liderin sorunları teşhis etme ve bunlara çözüm üretme becerisine sahip olması gerektiği anlamına gelir. Ancak Heifetz (1994), liderlerin sıklıkla, neyin yanlış olduğunu tespit etmenin ve bunu ele alma yollarını belirlemenin herhangi bir bireyin bilişsel kapasitelerinin ötesinde olduğu durumlarla karşılaştıklarını ileri sürmüştür. Konuyla ilgili bilgi ve içgörüler liderlik edilenler arasında dağıtılır. Dahası yeni durum yönetilenler için değişen gerçeklikle büyük bir uyum sağlama ihtiyacıyla karşı karşıya bırakan zor meseleler ortaya çıkarabilir. Bu durumlar haklı olarak karmaşık sorunlar olarak görülebilir (Head ve Alford, 2015: 729). Head ve Alford (2015: 729) da karmaşık sorunlarla mücadelede uyarlanabilir liderliği önemli bir yaklaşım olarak görmektedir. Çünkü bu liderlik türü, liderler ile takipçileri arasında karşıt değerlerin ve diğer kişiler arasındaki diyalogun ortaya çıkmasını sağlayarak birçok paydaşı sürece dâhil etmekte ve çeşitliliği sağlamaktadır.

Burada “biz” önemlidir çünkü karmaşık sorunları ele almada kolektifin önemine işaret etmektedir. Basit/uysal sorunların bireysel çözümleri olabilir, diğer bir ifade ile bir birey muhtemelen onunla nasıl başa çıkacağını bilebilir. Ancak karmaşık sorunlar kısmen liderin bir cevabının olmamasıyla tanımlandığından, bireysel liderin sorunu çözme girişiminde kolektifi devreye sokması gerekmektedir. Başka bir deyişle, karmaşık sorunlar yetkinin bireyden kolektife transferini gerektirmektedir. Çünkü yalnızca kolektif katılım sorunu çözmeyi umabilir. Dolayısıyla belirsizlik özellikleri nedeniyle karmaşık sorunlar liderlik ile ilişkilendirilmektedir. Bu belirsizlik, Grint’in ifade ettiği gibi liderliğin bir bilim değil, bir sanat - karmaşık sorunlarla yüzleşmek için bir topluluğu dâhil etme sanatı – olmasına işaret etmektedir (Grint, 2010: 171). Yetkinlikler tanımlandığından, belirli bir dizi stratejinin veya yeterliliğin her durumda uygulanabileceğini varsaymamak için dikkatli olunmalıdır. Bu nedenle pek çok farklı ortamda pek çok türde lider vardır ve yetkinliklerin kullanılması duruma bağlı olarak farklılık göstermelidir (Gardner, 1990: 39).

*İş Birlikçi Liderlik:* Üçüncü liderlik yaklaşımı ise iş birlikçi liderlik yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre liderler; çeşitlilikten yararlanma yetkinliğine sahip liderlerden oluşmaktadır. Çatışmaları ve farklılıkları yaratıcılık heyecanına çevirerek ortaya koyulmasını sağlayacak araçlar ve yeteneklere sahip olan bireylerdir (Moolenburgh, 2015: 19). İş birlikçi liderlik, iş birliği temeline dayalı olan liderliktir. Bu tanım, bir koalisyon kuruluşunda veya herkesin eşit düzeyde olduğu ve bir sorunu çözmek, yeni bir şey yaratmak veya bir kuruluşu veya girişimi yürütmek için birlikte çalıştığı başka bir girişimde liderlik rolü üstlenmeyi ifade etmektedir. Burada lider, grubun kontrolünü elinde bulundurmadan ziyade, grubun hedeflerine ulaşmak için aldığı karar ve gerçekleştirdiği eylemler ile süreci yönlendirme ve koordine etme sorumluluğunu taşımaktadır (Shu ve Wang, 2021: 3).

İş birlikçi liderlik veya paylaşılan liderlik kavramlarının, örgütsel ve grup çalışmalarında kavramsal temelleri uzun bir geçmişe sahiptir. Ancak kendi kendini yöneten ekiplere, kolektif liderliğe ve çalışan bağlılığına yapılan son vurgular, iş birlikçi liderlik kavramını daha da ön plana çıkarmıştır. Bu liderlik yaklaşımında iş birlikçi liderler, iş birliğinin gerçekleşmesi için gruplara karar alma yetkisi ve sorumluluğu vermekte, bu şekilde iş birliği sadece liderden grup üyelerine değil, aynı zamanda üyelerden üyelere olan alışverişi de sağlamaktadır. Sonuç olarak liderlik işlevleri grup üyeleri arasında aktarıldıkça grup liderliği birlikte inşa edilmektedir (Kramer ve Crespy, 2011: 1025). Lasker ve Weiss (2001: 31) iş birlikçi liderlerin; (1) geniş ve aktif katılımı teşvik etme (2) geniş tabanlı etki ve kontrol sağlama (3) verimli grup dinamiklerini kolaylaştırma ve (4) sürecin kapsamını genişletme gibi belirli işlevleri yerine getirmesi gerektiğini ifade etmektedir.

Başarılı iş birlikleri, tek bir lidere güvenmek yerine resmî ve gayri resmî olarak birden fazla lider kullanabilir (Ansel ve Gash, 2008: 554). Bu açıdan bazı çalışmalarda iş birlikçi liderliğin çoğul liderlik (plural leadership) olarak da ifade edildiği görülmektedir. Çoğulcu liderliğin birçok savunucusu, liderliğin özellikle işin karmaşık ve birbirine bağlı olduğu ve yaratıcılık gerektirdiği alanlardaki önemini vurgulamaktadır. Her ne kadar liderler karmaşık çalışma koşullarında, amaçlanan sonuçların elde edilmesinde temel sorumluluğa sahip olsalar da, karmaşık bir sosyal sistemi yapıcı bir şekilde ileriye taşımak için gereken etki, uzmanlık ve meşruiyet kaynakları arasında tek başlarına bütünlük sağlayamayacakları için liderlerin çoğulluğuna ihtiyaç vardır (Denis vd., 2012: 272).

Grint (2022: 1526-1527) COVID-19'u, basit sorunları (aşı uygulamasını yönetmek) ve kritik sorunları (halkı sokağa çıkma yasaklarına ve karantinalara zorlamak), iş birliğine dayalı liderlik gerektiren son derece karmaşık sorun olarak gören ülkelerin pandemi sürecinde başarılı olduklarını belirtmektedir. Grint'e göre karmaşık sorunları sınırlandırmak veya dizginlemek için gerekli olan iş birlikçi çabaları inşa etmek imkânsız değildir. Ancak başlatmak ve sürdürmek çoğu zaman son derece zordur. Çünkü anahtar bileşen, karmaşık sorunlarla ilişkili bazı sorunların üstesinden gelmek için gerekli ilişkilerin kurulmasını kolaylaştıran güven düzeyidir. Nitekim COVID-19 takip ve izleme sistemlerinin Güney Kore ve Almanya gibi bazı ülkelerde işe yararken İngiltere gibi bazı ülkelerde işe yaramamasının başlıca nedenlerinden biri de budur. Çünkü halk bu sistemleri kullanacak kadar devletine güvenmekte ya da güvenmemektedir. Aynı şekilde, geleneksel değişim liderliği, modellerini kopyalayarak veya uyarlayarak sistem yaklaşımlarını kolaylaştırmaya çalışmak yerine, resmî bir hiyerarşinin yokluğunda sosyal hareketlerden nasıl iş birlikçi yaklaşımda bulunulacağına öğrenilmesi gerekmektedir. Ancak iş birlikçi yaklaşım literatürünün en önemli sorunlarından bir tanesi teorik düşünceye dayalı çalışmaların fazla olmasına karşın ampirik çalışmaların az olmasıdır. Tabii ki bu, karmaşık sorunların ve bunların önkoşulu olan kolektif yanıtın, bireylerin veya teknik sistemlerin önemsiz olduğu anlamına gelmemektedir. COVID-19 pandemisinin etkileri ve önlemlerine yönelik çalışmalar açısından bakıldığında her üç tür sorunu da barındırdığı ve her üç karar tarzını da gerektiren bir sorun olduğu da ifade edilebilir. Kritik kilitlenme

sorununa uymayanları ikna edebilmek için komutanlara, izleme ve takip sistemleri ve aşı programlarının teknolojisinin gerçekten çalıştığından emin olmak için yöneticilere ve gerektiğinde kolektifi devreye sokmak için liderlere ihtiyaç bulunmaktadır. Bu açıdan pandeminin öngörülebilir bir gelecekte nasıl sonuçlanacağı tahmin edilemez ancak farklı insanlar sorunu, sonuçları ve sorumlulukları farklı şekillerde kurgulayabileceklerdir (Grint, 2022: 1529).

Yukarıda yer verildiği üzere karmaşık sorunlara ilişkin çalışmalarda en çok bu üç liderlik yaklaşımı ön plana çıkmaktadır. Son dönemlerde ise bu üç liderlik yaklaşımının yanı sıra problem çözücü liderlik ve değer temelli liderliklerin de karmaşık sorunlarla mücadele konusunda önerildiği görülmektedir.

*Problem Çözücü Liderlik:* Dördüncü liderlik yaklaşımı Benington ve Hartley (2010) tarafından vurgulanan problem çözücü liderliktir. Bu liderlik yaklaşımına göre karmaşık ve sınır ötesi sorunlar örgüt içerisinde ve dışarısında, resmî otoriteyi etkilemenin ötesinde farklı liderlik türlerini ve faaliyetlerini gerektirmektedir. Bu liderlik örgütler arası ağlarda çalışan, karmaşık, sınırları aşan sorunlarla mücadele eden politika yapıcılar ve uygulayıcıların öncülük ettiği, problem çözme yönelimli bir liderliktir (Benington ve Hartley, 2010: 190-194).

*Değerlere Dayalı Liderlik:* Beşinci liderlik yaklaşımı ise Bao vd. (2012) tarafından ifade edilen değer temelli liderliktir. Yazarlar bağlamsal ortamın benzersizliğini dikkate alan yönetim ve liderliğe yönelik değer merkezli yönetimsel bir liderlik modeli ortaya koymuşlardır. Değerlere dayalı liderlik; temel ahlâki ilkelere dayalı liderlik (Reilly ve Ehlinger, 2007: 246) veya ahlâki etik temeli olan liderlik (Bass ve Avolio, 1993) olarak da isimlendirilmektedir. Bu liderliğin temelinde lider ile takipçileri arasında lider tarafından yansıtılan ideolojik değerlere ortak bağlılığa dayalı bir ilişki bulunmaktadır. Bu bakımdan kısaca değer merkezli liderlik, ortak değerlere odaklanan lider-takipçi ilişkisine dayalı bir liderlik yaklaşımı olarak ifade edilebilir (Hopkins ve Scott, 2016: 10).

Değer temelli liderlik yaklaşımının bazı önemli avantajları bulunmaktadır. Bao vd. (2012: 457-460) bu avantajları şu şekilde sıralamaktadır: Değer merkezli yaklaşımın ilk avantajı, strateji ve performans yönetimini bir araya getirerek verimliliği ve etkinliği sağlamakta ve kamusal değer üretmeye yardımcı olmasıdır. İkinci avantajı, geleneksel performans yönetim anlayışında önemsenmeyen hükûmete ve yetkililerine karşı güvenin oluşturulması için ilişki yönetimi becerileri üzerinde durmasıdır. Bu anlayış paydaşlarla hükûmet içinde ve dışında, yatay ve dikey müzakereler yapmanın gerekliliği üzerinde durmakta ve kamu yöneticilerinin yönetim biçiminin değerlerini merkeze koymasını gerektirmektedir. Üçüncü bir avantajı da kamu değerinin ifade edilmesi ve yaratılmasında birincil araç olarak kamu süreçlerinin önemini vurgulamasıdır. Ancak değer temelli performansla ulaşmak için performans yönetimi planlamasında karar verme ve uygulama tasarımı yalnızca hükûmete bırakılmamalı, lider belirli bir politika, proje ve eldeki durumla ilgili değer kaygılarını ortaya çıkarmak için hangi süreç araçlarının kullanılacağına karar vermeli ve bunların

potansiyel avantaj ve dezavantajlarını bilerek davranmalıdır. Dördüncü avantajı, en iyi hareket tarzı ve başarıyı ölçmek için performans kriterleri üzerinde kendi kendine düşünmeyi teşvik etmesi ve değer kümesine özgü çözümler ortaya koymaya imkân tanınmasıdır. Geleneksel performans yönetim uygulamalarında öğrenme daha çok taklit etme ile gerçekleştirilmektedir. Beşinci avantajı güçlü kurumsal kültürlerin oluşmasına olanak sağlamasıdır. Altıncı olarak ideolojik, dini, etnik veya diğer gruplar arasında bir çıkmazın olduğu veya kamu görevlilerinin kendi çıkarlarına hizmet ederek yozlaştığı ve kendi yolunu kaybettiği durumlarda değerler, bireyler ve siyasi sistemler açısından ahlâki bütünlüğün yaratılması için değer temelli yaklaşıma ihtiyaç bulunmaktadır. Son olarak ortak bir uluslararası araştırma eğitiminin oluşturulmasına olanak sağlamaktadır. Değerlerdeki farklılıkların, verimliliğin, etkinliğin anlamını ve bunların daha geniş değerler bütünündeki göreceli önemini nasıl şekillendirdiğine odaklanmak üzere katılımcıların dikkatini dışarıya çekmektedir. Bu sayede uluslararası ortaklarla çalışma imkânı sunmaktadır. Žydzūnaitė'nin (2018: 55) ifade ettiği üzere her şeye çare olmayabilir ancak avantajları açısından bakıldığında bu yaklaşım, kuruluştaki yüksek performanslı bir kültür oluşturmanın en iyi yolu olarak görülebilir.

McConnell (2018) ise karmaşık sorunların farklı risk özelliklerine sahip olmaları nedeniyle hükümetlerin siyasi itibar, gündemi kontrol etme ve ideolojik yörüngesinde ilerleme gibi siyasi hedefleri sürdürme konusunda aldıkları riskin düzeyi ile liderlik tarzı arasında bir ilişki kurmuştur. Bu açıdan karmaşık sorunun sahip olduğu risk derecesine göre farklı liderlik tarzlarının ortaya çıkabileceğini ortaya koymuştur. Politika hedefler konusunda “yüksek risk” (politik ve yönetim radikalizmi) alan liderler güçlü, radikal ve yüksek profilli liderlerdir. Bu liderler karmaşık sorunları, kökenine inerek çözmeyi amaçlamaktadır. Eğer bir hükümet karmaşık bir politika sorununu çözmeye çalışıyorsa, karmaşık sorunların semptomlarının yanı sıra daha derin nedenleri bulunması dolayısıyla, çok güçlü bir stratejik yaklaşıma ihtiyaç vardır. Ağ ve hiyerarşi gibi yönetim düzenlemelerini yönlendirmek ve yeniden düzenlemek için güçlü, yüksek profilli liderliğe ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca politika oluşturma süreçlerinin tüm kilit yönlerini, karmaşık sorunu ele alacak yetkili ve sürdürülebilir bir politika kararı veya kararları üretmek üzere bir araya getirmek için de benzer bir liderlik gücüne ihtiyaç bulunmaktadır. Diğer bir açıdan ise karmaşık sorunu ele almak için politika hedeflerinin açık ve net olması en önemli husustur. Hedeflere ulaşmanın yolları, potansiyel olarak dikkati dağıtabilecek veya bu hedeflere ulaşma kapasitesini azaltabilecek diğer politikaların hedeflerinden/araçlarından ayrı tutulmalıdır. Örnek verilmesi gerekirse; yerel yönetimler aile içi şiddete maruz kalan kadınlar için belirli sayıda güvenli ev sağlamasına imkân veren bir yasal girişim, uygulamayı imkânsız hâle getirebilecek daha geniş kapsamlı bütçe kesintilerinden korunmalıdır (McConnell, 2018: 172). Buna ek olarak kullanılan politika tasarımının tüm yönleri açık, ikna edici çerçeveleme ve mantığa dayanmalıdır. Politika hedefleri konusunda “düşük/az risk” üstlenen liderler ise düşük profilli liderlerdir. Onlar, sorunların kökenlerine inmeden birtakım belirtilerine odaklanan, daha kısa dönemli, geçici çözümler üreten stratejik liderlerdir. Bu liderler ne olursa olsun, karmaşık bir sorunla mücadele etmek için bir şeyler yapması gerektiğini bilen ve sıklıkla buna ihtiyaç duyan liderlerdir. Ancak bunu yaparken de itibarlarını ve siyasi hedeflerini gereksiz yere feda etmeye hazır

olmayan düşük/az risk üstlenen liderlik modeli, hükûmetler için yaygın bir tepki modeli olarak ifade edilebilir (McConell, 2018: 173).

İki liderlik tarzı arasında “orta derecede risk” (yarı ihtiyatlı bir dengeleme eylemi olarak ifade edilebilir) üstlenen ılımlı liderler bulunmaktadır. Onlar, tartışmaya dayalı bir çözüm için iş birliği hareket eden liderlerdir. Hükûmet için bir başka stratejik yaklaşım da, siyasi hedeflerini herhangi bir önemli riskten fiilen korumaya almaktır. Bu nedenle gerçekte, nispeten daha düşük bir profil tutmak, yerleşik yönetim düzenlemeleri, politika gündemleri ve yönetsel/ideolojik yörüngeler dâhilinde çalışmak anlamına gelir. Bu noktada hükûmetin siyasi baskılarla ve yeterince çalışmadığına dair suçlamalarla karşı karşıya kalması bu yaklaşımın riskleri olarak ifade edilebilir. Ancak bu tür sorunların zaten ele alınmasının son derece zor olması böyle bir risk karşısında savunmayı da getirmektedir (McConell, 2018: 174).

Literatürde ön plana çıkan alternatif mücadele stratejileri ile birlikte hükûmetlerin karmaşık sorunlarla mücadele süreçlerinde uygulayabilecekleri yöntemler genel olarak Avrupa Kamu Hizmeti Komisyonu (APSC) tarafından 2007 yılında yayımlanan raporda şu şekilde sıralanmaktadır (APSC, 2007: 35-6):

- *Kısmi veya doğrusal düşünme değil, bütünsel düşünme:* Karmaşık sorunların altında yatan tüm nedensel faktörler arasındaki karşılıklı ilişkiler de dâhil olmak üzere büyük resmî kavrayabilen bir düşüncedir. Doğrusal düşünme, bu sorunların karmaşıklığını, birbirleriyle olan bağlantılarını ve belirsizliğini kavramakta yetersiz kalmaktadır. Her zaman dar bir şekilde ele alınması nedeniyle anlaşılmayan bu sorunların çözümünde bütünsel düşünme önem taşımaktadır.
- *Esnek ve yenilikçi yaklaşımlar:* Kamu sektörünün sosyal inovasyona yönelik daha sistematik yaklaşımlara ihtiyacı olduğu ve karmaşık sorunlarla mücadele edilmesinde daha uyumlu ve esnek hâle gelmesi gerektiği savunulmaktadır. Bu doğrultuda özel sektör tarafından uygulanan araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) çalışmalarına, benzer şekilde inovasyona kaynak yatırımı yapılması, politika geliştirme ve program uygulama noktasında öğrenen kuruluşlar yaratmaya odaklanılması gerekliliğine işaret edilmektedir.
- *Kurum sınırlarının ötesinde çalışabilme yeteneği:* Karmaşık sorunlar bir kurumun anlama ve çözüm üretme kapasitesinin ötesine geçen sorunlar olduğu için kurumlar arasında başarılı bir şekilde çalışmanın sağlanması gerekmektedir.
- *Hesap verebilirlik çerçevesinin uygulanmasına ilişkin anlayış ve tartışmanın artırılması:* Kabul edilen hesap verebilirlik çerçevelerinin inovasyon ve iş birliği önündeki engellerini kaldırması gerekmektedir.
- *Sorunun anlaşılması ve olası çözümlerin ortaya çıkarılmasına paydaşların ve vatandaşların etkili bir şekilde dâhil edilmesi:* Karmaşık sorunların tam olarak anlaşılabilmesi için tüm paydaşlar tarafından geniş bir şekilde tartışılması gerekmektedir. Bu sayede davranışlarının değiştirilmesi hedeflenen kişilerin, davranışları değişime daha elverişli hâle gelir.

- *Ek temel beceriler:* İletişim, büyük resmî düşünme, etkileme ve iş birliği içinde çalışma becerilerini geliştirmeyi vurgulamaktadır.
- *Politika aktörleri tarafından davranış değişiminin daha iyi anlaşılması:* Mevzuat, düzenleme, cezalar, vergiler ve sübvansiyonlar ile davranış değişikliğinin sağlanabilmesi önemlidir. Ancak insanları iş birliğine dayalı davranışsal değişimi yaşayabilmeleri konusunda yetersiz kalabilir.
- *Kapsamlı bir odak ve strateji gerekliliği:* Karmaşık sorunların devamlı mücadele ve/veya kaynak gerektirmelerinden dolayı, koordineli çalışma ile birlikte kapsamlı bir strateji gerekmektedir.
- *Belirsizliği tolere etmek ve uzun vadeli bir odaklanma ihtiyacını kabul etmek:* Karmaşık sorunlara ilişkin hızlı çözümlerin olmadığı ve belirsizliklerin olduğu kamu yöneticileri tarafından kabul edilmeli, bu sorun çözümünde zaman zaman başarısızlıkların yaşanması ile birlikte politika değişikliğinin yapılabilmesi gerekmektedir.

Genel olarak bir değerlendirme yapılacak olursa; karmaşık sorunlara dair getirilen tüm değerlendirmelerin ve tartışmaların karmaşık sorunlar literatürüne katkı sağladığı ya da analitik bir çerçeve çizilmesi açısından öneminin azalmasına mı neden olduğu hususu tartışmaya açıktır. Bazı yazarlar sorun çerçevelemenin isteğe bağlı olarak değişebileceğini ortaya koysalar da ve analiz birimi olarak bu kavramsallaştırmanın fayda getirmediği konusunda eleştirilerde bulunsalar da (Turnbull ve Hoppe, 2019) karar alıcıların ve uygulayıcıların mücadele etmek zorunda kaldıkları 21. yüzyıldaki karmaşık sorunlara dikkat çekilmesi, farklı perspektifle yaklaşılması açısından önem arz etmektedir. Bu kavramın özellikle 1970'li yıllardan itibaren bu sorunların kamu yönetimi çalışmalarında bir araştırma nesnesi hâline gelmesine katkı sağladığı vurgulanabilir (Ison, Kollins ve Wallis, 2015; Uzun, 2021).

Literatürde yer alan çalışmaların çoğunda savunulan strateji ve yaklaşımlar, tüm karmaşık sorunlara uygunmuş gibi sunulmaktadır. Sosyal bilimlerde aralarında neden ve sonuç ilişkisi bulunan, birbirleri ile bağlı olan, toplumu, ekonomiyi, siyaseti, yönetimi kısacası tüm alanları derinden etkileyen çok fazla karmaşık sorun bulunmaktadır. Dolayısıyla Rittel ve Weber'in (1973) ifade ettiği üzere karmaşık sorunların hepsi "yeganedir" ve her biri kendine has ayırt edici özelliklere veya karmaşıklık derecesine (wickedness) sahiptir. Yazarlara göre, farklı ulusal bağlamlardaki politik dinamikler, yasal çerçeveler, sosyal değerler ve teorik bakış açısındaki farklılıklar karmaşık sorunları nitelendirmelerinde ve onlarla mücadele stratejilerinde etkili olmakta ve farklı uygulamalara neden olmaktadır. Her karmaşık sorun kendine özgü olduğundan, bu sorunun üstesinden gelmek hem sorunun hem de bağlamdaki durumun bütüncül bir şekilde algılanmasını, etkileşim hâlindeki değişkenlerin iç içe geçmiş ve çelişkili doğasının anlaşılmasını ve beklenmedik sonuçların rolünün takdir edilmesini gerektirmektedir (Hornett ve Daniels Lee, 2017: 29). Bu nedenle de her durumda uygulanabilecek bir strateji ya da yaklaşımın varlığından söz etmek mümkün değildir. Bağlamlarından ayrı olarak düşünülemez bu karmaşık sorunlara, sorunların kendine

özgü niteliklerine geliştirilen stratejilerle yaklaşılması mücadele ve çözüm arayışlarında çok önemli katkılar sağlayacaktır. Ayrıca sorunların çözümünde yer verilen bu strateji ve yaklaşımların tek başına yeterli olamayacağı, sorunun özellikleri ve bağlamlarına göre üç stratejiden de yararlanılması gerektiği öngörülmektedir.

Tez çalışmasının temel odağında bulunan karmaşık sorun olarak göç, Uzun'un (2020c) ifade ettiği üzere, etkileme alanı açısından örgütsel sınırları aşan küresel bir sorun olmakla birlikte yerel nitelikte birçok sorunun sebebidir. Göçle birlikte ortaya çıkan barınma, sağlık, eğitim vb. alt sorunlar birçok bakanlığı ve farklı sektörlerdeki kamu kurumlarını, yerel yönetimleri, uluslararası kuruluşları, sivil toplum kuruluşlarını ve özel sektörü ilgilendirmektedir. Bu nedenle göç, yukarıda yer verilen üç strateji ve yaklaşımın da karşılık bulduğu çok boyutlu temel bir karmaşık sorun alanı olarak ifade edilebilir. Yerel yönetimler içerisinde özellikle belediyeler bu karmaşık sorunların yönetilmesi sürecinde en önemli yönetim birimlerindedir. Küresel niteliğe ve yerel etkilere sahip olan göç olgusunun getirdiği bu sorunlar ile belediyelerin tek başlarına kendi kapasiteleri ile mücadele etmeleri mümkün görülmemektedir. Bu açıdan öncelikle göç olgusunun neden karmaşık sorun olarak nitelendirilmesi gerektiği konusunda literatür bağlamında ayrıntılı bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Bu değerlendirme aynı zamanda belediyelerin bu alandaki rolünün değerlendirilebilmesi açısından bir çerçeveselendirme sağlayacaktır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. KARMAŞIK SORUN BAĞLAMINDA GÖÇ OLGUSU

İnsanlık tarihi kadar eski olan göç olgusu uzun yıllardan beri tartışmalara konu olmuştur. Coğrafi ve ekonomik koşulların yetersizliği, baskıcı rejimler, siyasi istikrarsızlıkların varlığı, insan hakları ihlallerinin yaşanması, savaşlar, etnik çatışmalar ve can güvenliği tehlikesinden kaçan insanlar; kendilerine ve ailelerine daha iyi yaşam şartları sağlayabilmek ve varlıklarını sürdürebilmek adına özellikle günümüzde Batı ülkelerine doğru göç etmiş ve göç etmeye devam etmektedirler. Batı'ya yönelmelerinin nedeni ise teknolojik gelişmelerin Batı'daki daha iyi yaşam şartlarını görünür kılmaları olarak ifade edilebilir (Danış, 2004: 1). Tarihsel süreçte göç etme nedenlerini ortaya çıkaran yerel, bölgesel ve küresel nitelikteki olaylara; İran Devrimi (1979), İran – Irak Savaşı (1980-1988), Irak'ın Kuveyt'i işgali, Sovyetler Birliği (SSCB), Yugoslavya'nın dağılması, Afganistan Savaşı (2001), Arap Uyanışı ve sonrasında yaşananlar ve Saddam rejim politikaları olarak sıralanabilirken son olarak 2011 yılında yaşanan Suriye İç Savaşı ve günümüze değin devam eden etkileri örnek verilebilir (Deniz, 2014: 178). Savaş sonrasında yaşanan göç hareketliliğinde ise insanlar daha çok komşu ülkelere göç etmektedirler.

Göç olgusu, önceden yalnızca birkaç ülkeyi etkileyen veya ilgilendiren bir sorun iken 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren dünyadaki tüm ülkeleri farklı düzey ve şekillerde etkileyen sorunlar yumağına dönüşmüştür. Küreselleşme ve yeni dünya düzeni, iki kutupluluktan tek ya da çok-kutuplu yapılara geçiş gibi süreçlerin yaşanması sonrasında göç ve göçmenlik olguları uluslararası ve ulusötesi gibi yeni boyutlara taşınmıştır (Çağlar, 2018: 28). Uluslararası göç, dünyanın her yerinde sosyal dönüşümün ve gelişmenin temel unsurlarından biri olmuş ve toplumların dil, kültür, etnik grup ve ulus devletler arasındaki sınırların aşınmasına neden olmuştur (Castles, 2000: 269). Bu nedenle günümüzde kamuoyunun da gündeminde yer alan uluslararası göçün son yıllarda nedenleri, etkileri ve sonuçlarının giderek çeşitlendiği, nitelik ve nicelik bakımından değişimler geçirdiği ifade edilebilir.

Ölçeği ve özellikle karmaşıklığı nedeniyle 2015 yılından sonra dünya genelinde kendisini daha fazla hissettiren göç olgusu (*göç krizi*) birbirine bağlı birçok istikrarsız ve çeşitli nedenleri ile birlikte mevcut mekanizmalar üzerinde önemli düzeyde baskı oluşturmuştur. Bu durum, bir taraftan göç edenlere yönelik dayanışma yaklaşımı, diğer taraftan sınır yönetimi kabul politikaları, göç edenleri koruma rejimleri ve ulusal güvenliğe yönelik mevcut iç politika ve düzenlemelerle birbirine bağlıdır. Bu açıdan net bir mücadele ve çözümü olmayan söz konusu göç olgusu, tüm dünya ülkeleri açısından

farklı çözümlerin getirilmesi ile davranış değişikliğine yol açmış ve birçok devletin çözüm yolu, öngörülemeyen sonuçlara ve genellikle politika başarısızlığına neden olmuştur (Rijavec vd., 2021: 3). Bu şekliyle ele alındığında uluslararası göç, dünyanın her yerinde ekonomik, sosyal ve güvenlikle ilişkili sayısız konuyla ilgili çok boyutlu, karmaşık bir olgudur. Karmaşık dinamikleri ve doğası gereği göç, hiçbir zaman tamamen ölçülemez, anlaşılabilir ve denetim altına alınmaz bir nitelik göstermektedir (Mcauliffe ve Khadria, 2019: 5).

Genel bir olgu olarak uluslararası göç, kamuoyunda ve basında ifade edildiği şekli ile basit ve anlaşılabilir gibi gözükse de günümüzde göç ve göçe ilişkin eğilimlerin çeşitlenmesi de bu olgunun karmaşıklığını gözler önüne sermektedir. Bu bakımdan göç veya yer değiştirme hareketliliğinin nasıl kavramsallaştırıldığı sorunsalı birçok bilim insanı ve siyasal aktörlerin üzerinde durduğu bir konudur. Günümüzde bazı araştırmacılar tarafından göçe ilişkin sabit bakış açısının yanlışlara neden olabileceği, bu nedenle bu olgunun tekrar ve daha geniş düşünülmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Erbaş ve Türker, 2019; Mcauliffe ve Khadria, 2019: 5; Brettell ve Hollifield, 2022). Dolayısıyla göçün kapsamlı karakteri, belirli bir teorik çerçeve içerisinde sınıflandırılması açısından zorluklar yaratmaktadır. Bu nedenle uluslararası göç olgusu, mevcut literatür kapsamında çeşitli teorik çerçeveler ve akademik perspektiflerden incelenmiş ve analiz edilmeye çalışılmıştır.

Tez çalışmasının bu kısmında, ulusal ve uluslararası literatürde belirsizlik, karmaşıklık, çok boyutluluk gibi bazı özellikleri sıklıkla vurgulanan ancak bu özellikleri ile ayrıntılandırılmayan göç olgusu, birinci bölümde yer verilen “karmaşık sorunlar” çerçevesinde genel bir perspektifle irdelenerek, karmaşık sorun özelliklerini haiz olup olmadığı üzerinde ayrıntılı bir şekilde değerlendirmelerde bulunulacaktır.

## **2.1. Karmaşık Sorun Özellikleri Çerçevesinde “Göç”**

Karmaşık sorunlar literatürüne ilişkin yapılan tarama yöntemi “göç ve karmaşık” sorun konusuna ilişkin de yapılmıştır. Bu amaçla WoS veri tabanında “migration” and “wicked problems” (göç ve karmaşık sorunlar) kelimeleri ile tarama yapıldığında toplam 20 çalışmaya; “immigration” and “wicked problems” kelimeleri ile ilgili 7<sup>29</sup> çalışmaya ulaşılmıştır. Ancak bu çalışmalar incelendiğinde çalışmaların çoğunda göçün yalnızca karmaşık bir sorun örneği olarak birkaç cümle içerisinde yer aldığı görülmüştür. Dolayısıyla göçle ilgili olmayan çalışmalar inceleme dışında bırakılmış ve sonrasında çok az sayıda çalışmada (Frey ve Gatzweiler, 2018; Raadschelders vd., 2019; Pachocka vd., 2020; Princ ve David, 2020; Rijavec vd., 2021; Klasche, 2023) göçün karmaşık sorun temelinde bir yönüne vurgu yapılarak ele alındığı tespit edilmiştir.

---

<sup>29</sup> Bu sayılar 17.12.2023 tarihinde WoS veri tabanında yapılan tarama sonucunu göstermektedir.

İncelenen çalışmaların ortak noktası ilk olarak “göç/mülteci krizinin” giderek büyüyen bir karmaşık sorun olarak ele alınmasıdır. Yapılan bu sorun çerçevelemesi sonrasında çalışmalarda diğer bir nokta ise karmaşık sorunların çözüm yöntemlerine ilişkin farklı değerlendirmelere yer verilmesidir. Bu konuda Frey ve Konstantin Gatzweiler (2018) çalışmalarında karmaşık sorunlara kuruluşların nasıl tepki vermesi gerektiğine dikkat çekmekte ve standart örgütsel uygulamaların karmaşık sorunları nasıl daha da sürekli hâle getirdiğinin farkına varılmadığını vurgulamaktadır. Bunun için “Küresel Yardımın” (Global Aid) mülteci krizine nasıl yanıt verdiğine dair spektrum elde etmek için kıdemli saha görevlileri, stajyerler ve farklı hiyerarşik seviyelerden kişilerle görüşme gerçekleştirerek uygulanan çözüm kamplarının sefil sosyal noktalara ve teröristler için askere alma alanlarına dönüştüğünü, çatışmaları ve daha fazla kitlesel göçü körüklediğini ortaya koymuştur. Raadschelders vd. (2019) ise çözüm sürecinde ABD’nin deneyimlerine yer vererek ABD’ye mülteciler geldikten sonra kurumsal yapıların değiştiğini, özellikle Kuzey ülkelerindeki mülteci göçü politikalarının ulusal düzeyde “kontrol edici” ve yerel düzeyde “palyatif” olmakla sınırlı kaldığını belirtmiştir.

Göç krizini AB’nin karşılaştığı en büyük karmaşık sorun olarak nitelendiren Rijavek vd. (2021) çalışmasında, 2015-2016 yıllarında yaşanan göç krizinin hafifletilmesi için Slovenya ve Hırvatistan transit ülkeleri tarafından izlenen strateji ve politikalara yer vererek ülkelerin sınıraşan bir göç krizini yönetmeye hazır olma düzeylerini tespit etmeye çalışmıştır. Çoklu vaka çalışmasında göç yönetişiminin sınır yönetimi, kabul politikaları, göçmen koruma rejimleri ve transit ulusal güvenlik bileşenleri kapsamında incelenen her iki ülkenin kitlesel göç kapasitelerinin olgunlaşmamış bir seviyede olduğu ortaya konulmuştur. Göç akışlarının devam edeceği öngörüsü ile ulusal düzeyde yaşanan geçmiş krizlerden ders alınarak gelecek göç krizlerine hazırlanılması gerektiği, kriz yönetimi çözüm sürecine ulus altı, uluslararası katılımın sağlanması ve yetkilerin verilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Princ ve David (2020) çalışmalarında, göç sorunun doğası gereği küresel bir sorun olduğu aynı zamanda yerel etkilerinin bulunması nedeniyle çözüme birçok aktör gibi yerel yönetimlerin de katılması gerekliliği üzerinde durarak çoklu aktör vurgusu yapmıştır. Çek Cumhuriyeti ve Polonya’da gerçekleşen uluslararası göçlerin yönetilmesinde yerel yönetimlerin görevlerini ele almıştır. Pachocka vd. (2020) ise çözüm yöntemi olarak “Tasarım Odaklı Düşünme” (Design Thinking- DT)<sup>30</sup> yaklaşımını önermektedir. Bu düşünceye göre göçle ilgili sorunlar, sosyal veya kamu politikasına ilişkin sorunlar proje düşünme yoluyla çözülebilecektir. Dolayısıyla göç gibi karmaşık sorunların çözümüne DT yaklaşımı çerçevesinde yerel yönetimler, karar vericiler, STK’lar ve göç ve entegrasyon süreçleriyle ilgili olanlar gibi çeşitli aktörlerin katılımının sağlanması ile karmaşık sorunları analiz etmek ve projeler üretmek yer almaktadır. DT’nin Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (United Nations High Commissioner for Refugees-UNHCR) gibi uluslararası kuruluşlarda, Polonya’da Łódź Belediyesi veya Wrocław Belediyesi faaliyetlerinde

<sup>30</sup> Tasarım Odaklı Düşünme; “disiplinler arası ekiplerin geniş tanımlı yenilikler geliştirdiği sezgisel ve aynı zamanda yapılandırılmış bir çalışma ve problem çözme yöntemi” olarak tanımlanmaktadır (Pachocka vd., 2020).

kullanıldığı ifade edilerek günlük uygulamada yöntemin kullanılmasına ilişkin örneklere yer vermiştir.

Klasche (2023) ise diğer çalışmalardan farklı olarak karmaşık sorunların başka bir özelliğini ön plana çıkaran bir çalışma ortaya koymuştur. Çalışmada “Avrupa Göçmen Krizini karmaşık yapan nedir?” sorusu temelinde “Avrupa Göçmen Krizi'nin” içerdiği insani, siyasi/meşruiyet ve jeopolitik gibi farklı krizleri parça parça ele alarak bunların birbirlerini oluşturdukları ve tek başlarına ele alınamayacağını göstermektedir. Klasche (2023) Tüm bu yönleri kavrayabilmenin yolu olarak ise ilişkisel yaklaşımı önermektedir. Bu yaklaşım onu sorun olmaktan çıkarmayı bırakıp onu yeterli bir şekilde sorun olarak görülmesine yardımcı olmaktadır. Göç krizinin birbiriyle bağlantılı çoklu ilişkilere sahip, indirgenemez ve sahiplenilemez bir süreç olarak görülmesi gerektiği vurgusunu yapmaktadır.

Bu çalışmaların yanı sıra Poocharoen ve Straussman (2015)<sup>31</sup> göç sorununun, uyarlanabilir teknikler kullanılarak yönetilebileceğini ve bu nedenle sorunu anlamak için karmaşıklık teorisi (complex theory) özelliklerinin, karmaşık sorun (wicked problems) özelliklerinden daha uygun olduğu düşüncesini ortaya koymuştur. Yazar bu çalışmada göçe ilişkin sorunların yönetilebilmesinin basit olduğu ifade etmiş fakat çözüm yöntemlerine yer vermemiştir.

Ulusal literatür bağlamında ise daha önce de ifade edildiği gibi karmaşık sorunlarla ilgili yapılan çalışma sayısı çok sınırlı olmakla birlikte göç olgusunu karmaşık bir sorun olarak genel bir çerçeve ile ele alan yalnızca iki çalışma bulunmaktadır. Uzun tarafından (2020d) yapılan çalışmada uluslararası göç olgusu, kötü huylu sorun tercümesi ile wicked problems temelinde ele alınmış, Trabzon ili örneğinde göç yönetiminde etkili olan aktörler (devlet ve devlet dışı aktörlerin faaliyetleri, çabaları ve bu aktörler arasında geliştirilen iş birlikleri) bağlamında değerlendirilmiştir. Bu sayede göçmenlerin karşılaştıkları sorunların çözümünde söz konusu aktörlerin rolü ortaya koyulmuştur. Hatipoğlu (2022) tarafından yapılan çalışmada göç olgusu, çetrefilli sorun çevirisi ile wicked problems temelinde ele alınmış, literatür tarama yöntemine dayalı olarak Rittel ve Webber'in ortaya koyduğu özellikler bağlamında kısaca ele alınmıştır. Türkiye'de göç politikalarının şekillenmesinde en etkili strateji veya yaklaşımın Bütünleşik Kamu Yönetimi stratejisi veya yaklaşımı olduğu ortaya koyulmuştur.

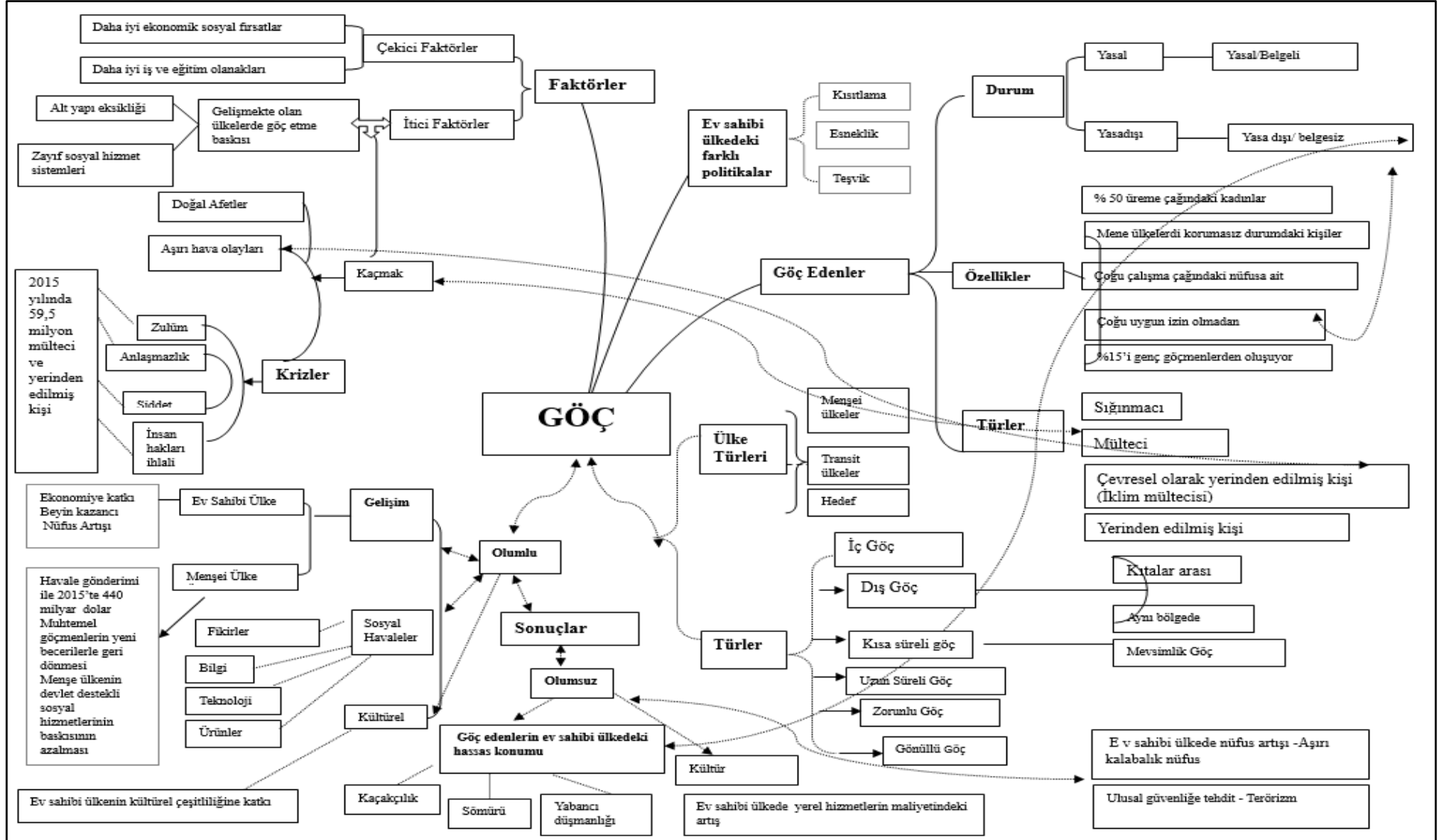
---

<sup>31</sup> Poocharoen ve Straussman (2015) tarafından yapılan çalışmada, mültecilerin durumunu incelemek için karmaşıklık teorisinin ilkelerinin nasıl uygulanabileceği üzerinde durulmuş ve örnek olarak Tayland-Myanmar sınırında yer alan ve Asya'nın en büyük mülteci kampı olarak ifade edilen Mae La kampı ele alınmıştır. Karmaşıklık teorisinin uygulama düzeyleri sorunun dört aşamasına ayrılarak; nedenleri; anında tepki; kararlı tepki veya bir denge durumu ve durumu değiştiren yeni bağlamların yükselişi şeklinde ifade edilmektedir. Karmaşıklık teorisinin öz-örgütlenme, doğrusal olmayan açıklamalar, ortaya çıkmaya yol açan etkileşimler ve ağların varlığı gibi temel özellikleri dört aşamada da yaygındır. Çalışmada ayrıca politika seçenekleri ve bunların sorunun nasıl yönetilebileceği üzerindeki etkileri de ortaya koyulmaktadır.

Birinci bölümde de ortaya koyulduğu üzere Rittel ve Webber (1973) sosyal bir sorunun karmaşık sorun olarak nitelendirilmesi için hangi özelliklere sahip olması gerektiğine dair on özellik ortaya koymuştur. Bu özelliklerin birbirleri ile ilişkili ve iç içe geçmiş oldukları görülmektedir. Bu yüzden literatürde bu özellikleri daha az sayıda özelliklerle kategorileştiren çalışmalar da bulunmaktadır. Bu on özellik genel olarak; kamu sorunlarının temel tanımının zorluğu (sorun), çözülememesi (çözüm) ve birden fazla aktörün katılımı (karar alma süreci) şeklinde üç temel unsur üzerinden ifade edilmektedir. Ayrıca unsurlar başka bir ifade ile *anlamsal/kavramsal belirsizlik*, *stratejik belirsizlik* ve *kurumsal belirsizlik* (Van Bueren vd., 2003: 193-194; Koppenjan ve Kljin 2004; Ferlie vd. 2011: 308; Danken vd., 2016: 30) olarak da ele alınmaktadır. Yukarıda yer verilen çalışmalarda göç, yalnızca belirli özelliklerinden yola çıkılarak karmaşık sorun perspektifinde ele alınmıştır. Ancak göç neden karmaşık sorundur? veya göçü karmaşık sorun kılan özellikler nelerdir? sorusuna cevap verebilecek şekilde ayrıntılı bir değerlendirmenin yer almadığı ifade edilebilir. Bu bağlamda çalışmanın bu kısmında uluslararası göç olgusunun neden karmaşık sorun olarak nitelendirilmesi gerektiği hususu, literatürde yer alan karmaşık özellikleri sentezlenerek, ilişkili olan özellikler bağlamında başlıklandırılarak ortaya koyulmaya çalışılmaktadır.

Özelliklerin betimlenmesi öncesinde uluslararası göç olgusuna ilişkin nedenlerin, sonuçların, sorunların ve bu sorunların diğer sorunlarla olan bağlantı ve bağımlılıklarını göstermek, diğer bir ifade ile göç olgusunun karmaşıklık ve çok boyutlu yapısının ortaya koyulabilmesi için aşağıda Şekil 3'te göç karmaşıklık diyagramına yer verilmektedir.

Şekil 3: Göç Karmaşıklık Diyagramı/Haritası



Kaynak : www.mindomo.com adresindeki göç zihin haritasından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bilgilerin görsel olarak özetlenmesi için yer verilen bu diyagram, göç olgusunun karmaşık bir sorun olarak nitelendirilmesinin bütüncül bir perspektifle daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Bu diyagram, göç olgusuna dair bilgi parçalarını ve bunların diğer parçalarla ilişkilerini göstermekte, bu sayede karmaşık sorun açısından ortak bir zihinsel modeli ortaya koymaktadır. Bu zihinsel model, bir taraftan uluslararası göçün anlamı ve gerekçelerinin de anlaşılmasının zor olduğunu ortaya koyarken diğer taraftan ise üzerinde durulması gereken hassas bir konu olduğunu da kanıtı niteliğindedir.

## **2.2. Karmaşık Sorun Olan Göçün Tanımlanma ve Formülasyon Belirsizliği**

Basit sorunlarda olduğu gibi karmaşık sorunlar da, soruna ilişkin tüm bilgileri içeren kapsamlı bir formülasyon bulunmamaktadır. Karmaşık bir sorunu anlayabilmek veya tanımlayabilmek bir anlamda kişinin sorunu çözme düşüncesi ve bakışına bağlıdır. Diğer bir ifade ile karmaşık bir sorunu ayrıntılı bir şekilde tanımlayabilmek için sorun karşısında akla gelebilecek tüm çözümlerin bir envanterinin geliştirilmesi önem taşımaktadır. Değerli çözümler üretilebilmesi için öncelikle sorunun bilinmesi gereklidir. Dolayısıyla sorunun anlaşılması sorunun çözümünü de beraberinde getirecektir. Bu açıdan akla gelebilecek tüm çözümlerin bilinmesi gerekmektedir. Burada sorunun nedeni bilimsel bilgi eksikliği ise çözüm olarak soruna dair daha fazla bilgi edinilmesi istenmektedir. Eğer sorunun nedeni, farklı aktörlerin yer almasından dolayı soruna getirilen farklı bakış açıları ise çözüm; katılımcı süreçlerin oluşturulması, herkesin tartışabildiği ve çalışılabilir konsensüsü sağlayacak araçları bulmak olacaktır (Rittel ve Webber, 1973: 161; Coyne, 2005: 6; Head, 2008: 108; Weber ve Khademian, 2008: 336). Birçok bilim insanının kabul ettiği gibi “bir sorunun formülasyonu genellikle çözümünden daha önemlidir...” (Einstein ve Infeld, 1938: 92).

Genel olarak sorunları tanımlamanın zorluğu, karmaşık sorunların nedenlerinin ve sonuçlarının genel olarak yeterince anlaşılmaması ile ilgilidir. Çünkü bilgi ve bilimsel otorite, sınırlı ve tartışmalı olma özelliğini taşımaktadır. Dolayısıyla karmaşık sorunlara ilişkin en temel payda bu açıdan “bunların değer yüklü ve tartışmalı olan doğaları ve etkilerinin, net bir anlayışa ve tanıma meydan okuyan kronik kamu politikası sorunları olmalarıdır.” Söz konusu bu husus kavramsal ve anlamsal belirsizliğe işaret etmektedir (Danken vd., 2016: 28).

Göç olgusu tanımlanma ve formülasyon belirsizliği bağlamında irdelendiğinde; uluslararası göç etme nedenlerinin çeşitlenmesi ile birlikte meydana gelen sorunların ve etkilerinin ciddi boyutlara ulaşması, birden fazla tanıma sahip olan göç olgusunun tanımlanmasını ve anlaşılma çabasını daha da zorlaştırmaktadır. Göç olgusunun nedenleri, etkileri ve sonuçları bakımından çok kapsamlı olması, diğer bir açıdan disiplinler arası bir özellik taşıması, göçün tanımlanması konusunda birçok farklı görüşün ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu nedenle her disiplin kendi tercih ettiği soru, hipotez ve değişkenleri ile göç olgusunu tanımlamaktadır. Bu açıdan göçle ilgili farklı birçok tanımın bulunması, göç olgusunun karmaşıklığını ortaya koymakla birlikte, göç

olgusunun değişik hipotez ve değişkenler ile ele alınması, farklı disiplinlerin farklı noktaları ortaya koymak istedikleri şekilde de ifade edilebilir. Bu noktada aşağıda “karmaşık sorunların net bir tanımı yoktur” özelliği altında göç olgusunun disiplinler arası niteliği, kavramsal ve anlamsal karmaşıklıkları ve teori çeşitliliği üzerinde durulacaktır.

### 2.2.1. Disiplinler Arasılık

Disiplinler arasında sorunun doğası, kavramsallaştırılması ve metodolojisi konusunda belli ölçüde uzlaşmalar sağlanabiliyor olsa da gerçek anlamda multidisipliner hipotezleri bulup değerlendirilebilmek oldukça zordur. Herkesin tercih ettiği kavramsal çerçeveler veya hipotezler ve değişkenler ajandası söz konusudur. Özellikle etkileşim düzey ve faktörleri itibarıyla çok boyutlu bir olgu olan göç de, birden çok disiplinlerdeki kavram ve önermelere dayandırılarak açıklanmaktadır. Dolayısıyla disiplinler arası niteliğe sahip göç konusunda tek bir tanım üzerinde uzlaşabilmek ve göçü tek bir disiplin kuramı ile açıklamak mümkün değildir (Battır, 2021: 111). Multidisipliner bir çalışma alanı olan ve antropoloji, şehir planlama, yönetim, etnoloji, teoloji, sosyoloji, uluslararası ilişkiler, hukuk, siyaset, ekonomi, coğrafya, demografi, tarih, psikoloji gibi farklı disiplinlerce çeşitli açılardan ele alınan göç olgusu, farklı şekillerde analiz edilmeye ve tanımlanmaya çalışılmaktadır (Sinha ve Ataullah, 1987; Aydın, 2015: 103; Sertkaya Doğan, 2015: 18; Brettell ve Hollifield, 2022: 1-21). İfade edilen disiplin alanlarından bazılarının göçü ele alırken üzerinde durduğu temel araştırma soruları, düzey analiz birimleri, baskın teorileri ve hipotezleri aşağıda Tablo 15’te gösterilmektedir.

**Tablo 15: Disiplinler Bağlamında Göçe Bakış**

Disiplinler	Araştırma (ları)su	Soru	Düzyer birimleri	Analiz	Baskın teoriler	Örnek hipotez
<b>Antropoloji</b>	Göç kültürel değişimi ve etnik kimliği nasıl etkilemektedir?		Mikro/bireyler, haneler, gruplar		İlişkiyel veya yapısal ve ulusötesi	Sosyal ağlar kültürel farklılığın korunmasına yardımcı olur.
<b>Demografi</b>	Göç nüfus değişimini nasıl etkilemektedir?		Makro/Nüfuslar		Rasyonalist (büyük ölçüde ekonomiden ödünç alır)	Göçün büyüklük üzerinde büyük, yaş yapısı üzerinde ise küçük bir etkisi vardır.
<b>Ekonomi</b>	Göç eğilimini ve etkilerini ne açıklamaktadır?		Mikro/bireyler		Rasyonalist: maliyet-fayda ve fayda maksimizasyonu davranış	Şirketleşme göçmenlerin beşeri sermaye düzeyine göre değişir
<b>Coğrafya</b>	Göçün mekânsal örüntülerini açıklayan nedir?		Makro, mezo ve mikro/gruplar, haneler, bireyler		İlişkiyel, yapısal ve ulusötesi	Şirketleşme etnik ağlara ve yerleşim yerlerine bağlıdır
<b>Tarih</b>	Göçmen deneyimi nasıl anlaşılmalıdır?		Mikro/bireyler ve gruplar		Eschews teorisi ve hipotez testleri.	Geçerli değil.
<b>Siyaset Bilimi</b>	Devletler göçü kontrol etmekte neden zorlanmaktadır?		Daha makro/siyasi ve uluslararası sistemler		Kurumsal ve genellikle rasyonalist	Devletler genellikle göçmen yanlı çıkarlar tarafından ele geçirilir
<b>Sosyoloji</b>	Birleştirme ve dışlamayı açıklayabilir?		Makro/etnik gruplar ve sosyal sınıf		Yapısal ve kurumsal veya	Şirketleşme sosyal ve beşeri sermayeye göre değişir

Tablo 15 (Devamı)

Disiplinler	Araştırma (ları)su	Soru	Düzye birimleri	Analiz	Baskın teoriler	Örnek hipotez
Hukuk	Hukuk göçü etkilemektedir?	nasıl	Makro yasal sistem	ve mikro/siyasi sistem	Kurumsalcı ve rasyonalist sosyal bilimlerden ödünç alır)	Haklar, göç ve şirketleşme için teşvik edici yapılar oluşturur

**Kaynak:** Brettell ve Hollifield, 2022: 4

Tablo 15'te yer verildiği üzere farklı disiplinlerde göçün tanımlanması ve anlaşılması noktasında farklı temel sorular üzerinde durulmakta ve bu nedenle farklı analiz düzeyleri kullanılmaktadır. Bunlar aynı zamanda göç teorilerinin oluşmasına temel kaynaklık eden sorulardır. Ayrıca literatürde bazen aynı disiplin içerisinde dahi farklı analiz düzeylerinin kullanıldığı ifade edilebilir.

Antropologların teorileştirmelerinin çoğu idiografiktir.<sup>32</sup> Bu açıdan antropologlar, kültürlerarası karşılaştırmalar yaparak bunun sonucunda nomotetik<sup>33</sup> teori oluşturmayı amaçlamaktadırlar. Genel olarak göç ve göçmenliğin; kadın ve erkekler, akrabalar ve aynı kültürel ya da etnik kökenden gelen insanlar arasındaki sosyal ilişkiler üzerindeki etkisini ele almaktadırlar. Göç çalışmalarında üzerinde durulan sorular ise genellikle; göç eden insanların, sosyal, kültürel ve toplumsal cinsiyete dayalı konumları tarafından şekillendirildiği varsayımıyla çerçevelenmektedir. Antropologlar göç konusunda özellikle evrensel bir rasyonalitenin ortaya çıkabileceği düşüncesini reddetmektedir (Brettell ve Hollifield, 2022: 4-5).

Sosyologlar, "Göç neden gerçekleşir ve zaman içinde nasıl sürdürülür?" sorusu üzerinde durmaktadırlar. Birçok sosyolog göçün nedenleri ile sosyoloji disiplini ise göçmenlerin uyum süreci ile ilgilenmektedir. Antropologlar etnik kimliğin kültürel inşası ve sembolik işaretleri üzerinde dururken sosyologlar etnik farklılığın kurumsal tezahürleri üzerinde durmaktadırlar. Ayrıca her ikisi de göç ve göçmen süreçlerini anlamada sosyal ilişkileri merkeze almaktadırlar. Her ikisi de eşit derecede önemlidir ancak disiplinler epistemolojilerde ve dolayısıyla soruların çerçevelenme biçiminde bir farklılığı yansıtırlar (Brettell ve Hollifield, 2022: 5-6). Sosyoloji birey, toplum ve yapılar ile grup süreçleri arasındaki ilişkinin incelenmesi olarak göç sürecinin yukarıdaki tüm yönlerine ilişkin araştırmalarda yer almaktadır. Sosyolojinin görevi, zorunlu göçün toplumsal dinamiklerine ilişkin genel bir anlayışta tüm farklı perspektifleri bir araya getirmeye yardımcı olmaktır. Bunun bir tarafı, zorunlu göçü çeşitli düzeylerdeki (küresel, bölgesel, ulusal ve yerel) sosyal ilişkiler, fikirler, kurumlar ve yapılarla ilişkilendirmektir (Castles, 2003: 22).

<sup>32</sup> Tek bir durumu veya olayı kendine özgü (idiosyncratic) bir şekilde ayrıntılarıyla açıklama olarak tanımlanmaktadır. Örneğin bir bireyin veya vaka çalışmasının incelenmesi (Marczyk vd., 2005: 17; Bhattacharjee, 2012: 25).

<sup>33</sup>Spesifik, tek bir durum veya olayı değil, durumlar veya olaylar sınıfını açıklamaya çalışma olarak tanımlanmaktadır (Marczyk vd., 2005: 17; Bhattacharjee, 2012: 26).

Coğrafyacilar göçü zaman ve mekân açısından ele almaktadır (Sinha ve Ataulloh, 1987: 5). Bu nedenle göç araştırmalarında coğrafyaciların dikkatleri, istihdam kalıpları ile yerleşim kalıpları arasındaki ilişkiyi, etnik yerleşim bölgelerinin oluşumunu ve gelişimini ve çeşitli etnik ve ırksal grupların değişen ayrımcılık kalıplarını incelemeye yöneliktir. Coğrafyacilar da antropologlar gibi göçün ulusötesi ve diasporik boyutlarının yanı sıra sosyal ağların nüfusları ve bireyleri mekânlar arasında birbirine bağlamadaki rolünü araştırmakta, ulusötesi diasporalar ve ağlar hakkındaki teorilerinin merkezine mekân-zaman ilişkilerini koymaktadır. Son olarak, ırk çalışmalarında bile coğrafyacilar zaman ve mekânın ırkın inşa edilme biçimini nasıl etkilediği sorusu üzerine yoğunlaşmaktadırlar (Brettell ve Hollifield, 2022: 4-5).

Demografların üzerinde durduğu temel soru ise nüfus değişiminin doğasıdır. Nüfus değişiminin ana bileşenleri doğumlar, ölümler ve göçlerdir. Demograflar toplu verilerden faydalanarak göç akışlarının örüntüsünü, yönünü ve göçmenlerin yaş, cinsiyet, meslek, eğitim vb. özelliklerini belgelemektedirler. Demograflar, tarihçiler, antropologlar ve sosyologlar kadar kimin ne zaman hareket ettiği sorusu ile ilgilenerek, bu soruları cevaplamak için öngörücü modeller inşa edip disiplinler arasında köprü kurmuşlardır (Brettell ve Hollifield, 2022: 4-5).

Ekonomistler göç alan toplumdaki iş gücü piyasasına veya göç veren toplumun ekonomisine odaklanmaktadırlar. Bunlar; “ikili ve bölünmüş iş gücü piyasaları, toplam gelir ve gelir dağılımı, kapitalist gelişmenin etkileri, göçmen dövizlerinin siyasi sonuçları veya küresel şehirler hakkında farklı” teoriler üretmektedir. Görüldüğü üzere ekonomistlerin temel analiz birimlerinde üzerinde durdukları husus, birey dışındaki varlıkların ihtiyaçları ve çıkarlarıdır. Ayrıca ekonomistlerin sosyologlarla ortak olan bir dizi araştırma soruları da bulunmaktadır (Brettell ve Hollifield, 2022: 11).

Siyaset bilimciler ve hukukçular ise genel olarak birincil analiz birimi olarak devleti almışlardır. Bunun nedeni ise nüfus hareketlerinin düzenlenmesine odaklanılması gerektiği düşüncesidir. Mikro analitik teoriler ve mezo düzey teoriler genellikle yerel ve uluslararası akışlar arasında ayırım yapmamaktadır. Ancak mülteci ve yasadışı akışların arkasında ise genellikle devlet(ler)in politikaları bulunmaktadır. Bu nedenle göç akışları, devlet tarafından belirlenen giriş ve çıkış kuralları ile düzenlenmektedir (Brettell ve Hollifield, 2022: 11).

Göç olgusunun disiplinler arası özelliğe sahip olmasını sağlayan içkin sebepler yukarıda da ifade edildiği üzere göçe neden olan etkenler ile göçün sonuçları açısından ekonomik, demografik, coğrafi, toplumsal, siyasi, hukuki ve tarihi alanların içinde gizlidir (Castles; 2003: 22; Borkert, 2019: 72). Genel olarak tespit edildiği üzere tarih, antropoloji, coğrafya, demografi, politik ekonomi ve ekonomi disiplini, zorunlu göçün nedenlerini ve hareket dinamiklerini açıklamaktadır. Siyaset bilimi ve hukuk disiplini ülkeye giriş kurallarını, göç politikalarını ve kurumsal yapıyı incelemekte; psikoloji, kültürel çalışmalar; antropoloji disiplini sürgün, kimlik, aidiyet ve topluluk oluşumuna

ilişkin bireysel ve grup deneyimlerini incelemekte; hukuk, siyaset bilimi ve sosyal politika çalışmaları disiplini ise yerleşim ve topluluk ilişkilerini analiz etmektedir. Bu durum insan hayatının her bölümünü etkileyen varoluşsal bir değişim olarak ifade edilen göç olgusunu, hiçbir disiplinin tek başına açıklamayacağını göstermektedir (Castles, 2003: 22).

Göç birçok farklı nedenden dolayı gerçekleşebilir: Ülkeler arasında bulunan ticaret farklılıkları; göç edilen ülkede yer değiştirmenin maliyetini ve risklerini azaltabilecek piyasaların olması; göç edenlerin hedef ülkenin dilini konuşmasını sağlayan sömürge bağları; kişisel değerler; doğal felaketler, iklim değişikliği sonucunda ortaya çıkan çevresel değişiklikler; siyasal baskılar; iç savaşlar; hedef ülkede aile bağlarının varlığı gibi birçok konu göçün etkenleri olarak sayılabilir. İfade edilebilir ki; uluslararası göçün nedenleri hakkında literatürde değişik disiplinler tarafından ortaya atılan çeşitli teoriler, göçün etkenlerini birleştiren yeni modellerle birleştirici bir yaklaşıma doğru gitme çabasıdadır (Şenol Sert, 2021: 45).

Göçe yönelik disiplinler arası temel soru ve analiz birimlerinin belirtilmesinin ardından kavramsal ve anlamsal çeşitliliklerin ortaya koyulması amacıyla göç ve arasında neden sonuç ilişkileri bulunan, terimsel, anlamsal ve getirdiği haklar bağlamında farklılıkları bulunan ancak gündelik hayatta ve kamuoyunda birbirleri yerine kullanılan temel kavramların burada açıklanması önem taşımaktadır.

## **2.2.2. Kavramsal ve Anlamsal Çeşitlilik/Belirsizlik**

Göç olgusu, içerik ve kapsamı bakımından çok geniş bir kavram olması dolayısıyla her türlü nüfus hareketliliğini kapsamaktadır. Süreler, nedenler ve tarafların çeşitlilik göstermesi nedeniyle göçe ilişkin birçok kavram ortaya çıkmıştır. Göçmen, mülteci, sığınmacı, yerinden edilmiş kişi ve geçici koruma gibi en temel kavramların<sup>34</sup> tanımlanmasında dahi “kavramsallaştırma sorunu” bulunmaktadır. Bu kavramların net olarak tanımlanması, kavramın getirdiği hukuki statü ve haklar dolayısıyla önem arz etmektedir. Ancak gündelik yaşamda ve alan yazında bu kavramların tanımlanması konusunda sorunların olduğu net olarak gözlemlenebilmektedir. Bu açıdan göçle ilgili kavramların tanımlanması ve anlaşılması konusundaki belirsizlik, göçün karmaşık bir sorun olduğunu gösteren en temel özellik olarak ifade edilebilir. Göçle birlikte ortaya çıkan sorunların çözülebilmesi veya mücadele edilebilmesi için atılacak ilk adım bu kavramların tanımlarına netlik kazandırılması olmalıdır. Bir hastalığın tedavisinde teşhis ne demekse, sosyal bilimlerde de doğru kavramsallaştırma, tanımlama odur.

<sup>34</sup> Göç çalışmaları alanında kullanılan kavramların bir çoğu “özünde tartışmalı kavramlar” olarak da gösterilmektedir. Özünde tartışmalı kavramlar; ahlâki bir bileşenleri olan değer biçici kavramlardır; içsel olarak karmaşık diğer bir ifade ile çok boyutludurlar; birden fazla farklı şekillerde tanımlanabilirler; belirsizdir ve değişen koşullar ışığında önemli ölçüde değişikliğe tabidir; tartışmalı oldukları çatışan taraflarca karşılıklı kabul edilmektedir; kavramsal anlama tutturulmuş özgün bir suretleri vardır ve ilerici rekabete tabidirler (Gallie’den (1956), aktaran: Jacobs, 2018: 136). “Özünde tartışmalı kavramlar” özelliklerinin karmaşık sorunlar özellikleri ile uyduğu söylenebilir.

Uluslararası Göç Örgütü (IOM) tarafından yayımlanan 2020 yılı “Dünya Göç Raporu”unda da göç olgusu ile ilgili kilit kavramları tanımlamanın karmaşıklığı üzerinde durulmuştur. Raporla belirtildiği üzere “göçmen ve göç kavram ve kategorilerine ilişkin teknik tanımlar, zorunlu olarak coğrafî, yasal, siyasi, metodolojik, zamansal ve diğer faktörler tarafından belirlenmektedir”. Örneğin; göç eğilimlerinin tanımlanması konusunda etkili olan unsurlardan bazıları ifade edilecek olursa; doğum yeri, vatandaşlık, ikamet yeri ve kalış süresi de dâhil olmak üzere çok sayıda dinamik bulunmaktadır. Bu unsurlar, göç ve göçmenler nasıl tanımlanırsa tanımlansın göçün etkilerinin ölçülmesi ve analiz edilmesi noktasında ciddi düzeyde önem arz etmektedir (Mcauliffe ve Khadria, 2019: 20). Bu açıdan çok çeşitli göç ve göç eden tanımlarının yapılması zorunluluğu ortaya çıkmakta, tek ve net bir tanımlama yapılması mümkün gözükmemektedir.

Genel olarak göç olgusu incelendiğinde, insanları göç etmesine neden olan olayların aynı zamanda onların statülerinin belirlenmesi/isimlendirilmesinde de etken olduğu görülmektedir. Diğer bir ifade ile göç edenlerin farklı isimlerle anılmaları göç etme nedenleri doğrultusunda tanımlanma amacı taşınmasından kaynaklanmaktadır. İnsanların göç etme nedenleri genel olarak ekonomik, sosyokültürel, siyasi ve çevresel nedenler olarak sınıflandırılabilir. Bu noktada ilk olarak ekonomik nedenler; maddi koşulların yetersizliği, işsizlik, yoksulluk, daha iyi bir gelir düzeyine sahip olma veya iyi bir iş edinme isteği gibi sıralanabilir. İkinci olarak sosyokültürel nedenler; daha önce göç edenlerin aile ve arkadaşlarıyla tekrar bir araya gelme isteği, kişilerin daha fazla özgür olma isteği olarak belirtilebilir. Üçüncü olarak siyasi nedenler ise savaş, darbe ve istilalar, dini, politik sebeplerden kaynaklanan zulüm vb. durumlar, suç işlendiği için haklarında yapılan kovuşturmalardan kaçma, işlenen suçtan dolayı cezalandırma korkusu, köleleştirme ve siyasi anlaşmalar olarak ifade edilebilir. Son olarak göç etme nedenlerinden çevresel nedenler ise doğal felaketler (depremler, tsunami gibi), kötü iklim koşulları (sel, heyelan, aşırı veya uzun süreli kuraklık) ve ani iklim değişikliklerinin yaşanmasıdır (Arsenault, 2011: 6-11). Bu nedenlerle birlikte göç edenlerin de göçmen, sığınmacı, mülteci, iklim mülteci veya çevre mülteci<sup>35</sup> ve geçici koruma altında bulunan kişi gibi farklı şekilde tanımlanmalarında belirleyici rol oynamaktadır.

Ekonomik sebeplerden dolayı istihdam ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için davet edilen göçmenler çoğu zaman “davet edilerek gelenler”, savaş gibi hayati, zorunlu nedenler dolayısıyla göç eylemi söz konusu ise “gidecek olanlar”, “geri gönderilecekler”, “geçici” ve “misafir” olarak tanımlanabilmektedir (Erbaş, 2019: 10). Göç edenlerin kavramsallaştırılmasında farklı tanımlamaların ortaya çıkmasının nedeni, her devletin hukuksal anlamda usul ve esaslarının farklılık

---

<sup>35</sup> Çevre felaketleri ve iklim değişikliği sonucunda ortaya çıkan olumsuz yaşam koşullarından etkilenen insanlar, ülkelerinden ayrılarak başka ülkelere uluslararası koruma talebinde bulunmaktadır. Bu sebeple göç eden insanlar “iklim mültecileri” veya “çevre mültecileri” olarak anılmaya başlanmıştır. Ancak burada da bir kavram kargaşası bulunmaktadır. Bu kişiler 1951 Cenevre Konvansiyonu çerçevesinde belirtilen mülteci tanımına uymamaktadırlar. Bu nedenle mülteci değildir ve bu şekilde göç edenlere bazı devletler tarafından “tamamlayıcı koruma” veya “geçici koruma” sağlanabilmektedir (Ekşi, 2016: 10).

göstermesi ile ilgilidir. Eğer usul ve esaslarda benzerlik bulunuyor ve göç edenler ile göç edilen toplum arasında ortak özellikler bulunuyorsa “misafir”, “muhacir<sup>36</sup>” ve “ensar” gibi ortak özellik ve inançlara vurgu yapan tanımlamaların da kullanıldığı görülmektedir. Örneğin, 2011 yılında Suriye’de yaşanan savaş nedeniyle Suriye’den Türkiye’ye yapılan kitlesel göç sonrasında, Suriyeli göç edenlere yönelik “misafir” söylemi kabul edilmiştir (Terzi, 2023: 228).

Durumlar, olgular belirlenirken her göç edeni kapsamayan tanım ve kalıplardan, anlamı belirsiz ve değer yüklü kavramların kullanımından kaçınılması gerekmektedir. Örneğin; göçmen, yabancı, kaçak, yasa dışı<sup>37</sup> gibi kavramlar her birey için farklı çağrışımlara neden olmaktadır. Bu nedenle araştırmalarda genel kabul görmüş kavramlar kullanırken araştırmanın sonuçları doğrultusunda bu kavramların içerdiği anlamların görüldüğünden farklı olarak tanımlanabileceği gerçeği üzerinde durulmalıdır. Hangi göçe zorunlu ve hangi göçe gönüllü denileceği hususu konusunda dahi belirsizlikler bulunuyorken mevcut tanımların göç edenleri ne kadar kapsadığı da tartışmalıdır. Bu hususlara bir de kavramların arkasında yatan anlamları onları algılayacak olanlar açısından farklı anlamlar taşıyabileceği eklendiğinde, belirsizlikler daha da çoğalmaktadır. Dolayısıyla göç çalışmalarında kavramlar özenle seçilmelidir (Kümbetoğlu, 2021: 55). Bütüncül bir bakış açısı geliştirilerek göçün yalnızca bir sürecine odaklanılmaması, tüm süreçleri ile ele alınması önem taşımaktadır. Aksi durumda göçe dair temel kavramlar üzerinde bile uzlaşma imkânsız hâle gelmektedir. Örnek verilecek olursa kitlesel göçler bağlamında göç eden kitlenin; etnik, kültürel ve sınıfsal açıdan homojen olarak ele alınması beraberinde kavramsal belirsizliği getirmektedir. Çünkü kitlesel olarak göç eden grup içerisinde farklı nedenlerle, farklı statülerde ve farklı yollardan göç eden düzenli ya da düzensiz göçmenler bulunabilmektedir (Erbaş ve Türker, 2019: 897). Dolayısıyla göç, göçmen, mülteci, sığınmacı ve geçici koruma kavramlarının birbirlerinden farklılıkları ile anlamlarına yer verilmesi tanımlamanın önemini ortaya koyması bakımından gerekli görülmektedir.

### **Göç**

Kavram kargaşasının yaşandığı ilk nokta göçün ayrıştırılması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Erbaş (2010: 145); “Göç tanımlaması oldukça kolay görünen bir kavramdır ancak işlem görüldüğü kadar kolay değildir çünkü göç maddi/nesnel olmayan bir şeydir: tarihseldir; eylemseldir; gözlenir ancak bir nesnel şey olarak yoktur” ifadesi ile göçü tanımlamanın zorluğuna işaret etmektedir. Bu anlamda göç ve farklı türlerinin anlaşılabilmesi noktasında bu kavramların tanımlanmasının

<sup>36</sup> Muhacir kavramı, göç manasındaki hicretten türemiştir ve Türkçede göçmen olarak ifade edilse de göçmenden farklıdır. Osmanlı’nın dağılım süreciyle ilişkili olan bu kavram daha çok Balkanlar, Kırım ve Kafkasya’da ortaya çıkan çatışmalar, kendilerine yapılan baskılar ya da Osmanlı’da yaşamayı tercih etme nedenleriyle gelen ve geldiği yere dönmek üzere yerleşip, iskâna tabi tutulan, devlet tarafından etnik kökeni önemli olmayan Müslüman göçmen kişilere verilen isimdir (Sepetçioğlu, 2014: 52).

<sup>37</sup>Yasa dışı kavramı, hukuki ve sosyal gerekçelerle eleştirilmektedir. Çünkü yasa dışı kavramı insanlar için değil yapılan eylemler için kullanılabilir. Dolayısıyla ahlâki bakımdan insanlar, yasa dışı olarak tanımlanamaz. Özellikle göç edenlerin haklarını savunan insani yardım kuruluşları bu tanımlamayı diğer bir ifade ile etiketi kabul etmemektedirler. Yasa dışı kavramı daha genel düzeyde göç olgusunu belirtmek için kullanılması uygundur. Yasa dışı kavramının getirdiği sorunların önüne geçebilmek adına araştırmacılar “düzensiz, belgesiz ve izinsiz” gibi alternatif kavramları kullanmaktadırlar. Ancak bu kavramlar da kendi içlerinde sorunları da beraberinde getirmektedir (Haas, 2022: 39-40).

gerekliliği ortaya çıkmıştır. Göçle ilgili bağımlara odaklı olarak çok fazla tanımlar bulunmaktadır. Gce ilişkin yapılan genel tanımlardan bazılarına ise aşağıda yer verilmektedir:

IOM tarafından yayımlanan G Terimleri Sözlüğü'nde güç: "Bir kişinin veya bir grup insanın uluslararası bir sınırı geçerek veya bir devlet içerisinde yer değiştirmesi ve süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleridir" şeklinde tanımlanmaktadır. Ayrıca burada "mültecilerin, yerinden edilmiş kişilerin, ekonomik göçmenlerin, aile birleşimi gibi farklı amaçlarla hareket eden kişilerin gc de dahildir" (Richard ve Jillyanne, 2013: 35-36) denilerek, yer değiştirme hareketinde bulunan ve statüleri farklı olan kişiler de belirtilmektedir.

Online Etimoloji Sözlüğü'ne göre g (migration) (www.etymonline.com, 2022); "Bir yerden başka bir yere gitmek" anlamındaki "migrare" fiilinin geçmiş zaman çoğul kökünden eylem isminden oluşmakta ve "ikamet veya yaşam alanı değişikliği, bir yerden başka bir yere, özellikle de uzak bir yere taşınma veya geçiş" olarak tanımlanmaktadır. Sosyoloji Sözlüğü'nde (The Sage Dictionary of Sociology) g tanımını "İnsanların kalmak niyetiyle bir ülkeden diğerine hareket etmesi" ile başlamakta ve insanların dünya üzerinde her zaman hareket hlindedir. Ulusal sınırlar ve ulusal politikalar değişmeden g ya da göçmenlik olgularının olmayacağı belirtilmektedir (Bruce ve Yearley, 2006: 197). TDK (2023) tarafından ise g "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 (sozluk.gov.tr, 2023).

Lee (1969: 284- 285) ise gc; "yerin genel olarak kalıcı veya yarı kalıcı olarak değiştirilmesi" olarak tanımlamıştır. Gcn artmasına veya azalmasına neden olan faktörleri çekici ve itici faktörler olarak ikiye ayırmış ve g üzerinde herhangi bir etkiye sahip olmayan faktörleri nötr olarak nitelendirmiştir. Ona göre insanlar rasyonel ve irrasyonel nedenlerle göç hareketini gerçekleştirmektedir ve bu durumda da irrasyonel nedenlerin rasyonel nedenlere göre daha fazladır. Lee'nin g tanımlamasına bakıldığında kuramsal bir tanımlama üzerinde durduğu ifade dileyebilir.

G ile ilgili genel tanımlar birden fazla olmasına rağmen belli açıdan algının ortak olduğu da görülmektedir. Karpat'a (2003: 3) göre bu algı, "asıl yerinden, ulaşılmak istenen yere hareket"tir. Bununla birlikte gcn sadece bulunulan yerden hedef olan bir yere gitmek ile sınırlı olmadığını vurgulayarak olgunun kendi bünyesinde sosyoekonomik, toplumsal ve kültürel anlamları da barındırdığını da ifade etmektedir. Bu açıdan disiplinler arası niteliği taşıyan g olgusu yalnızca bir yer değiştirme hareketi değil, çok boyutlu ve etkileşimli yapısı dolayısıyla farklı disiplinler tarafından farklı anlamlar ihtiva eden bir kavramdır. Geniş anlamda g kavramı genel olarak; kişilerin buldukları ülkelerden, alıştıkları sosyal yapı ve sahip oldukları fırsatlardan diğer bir ifade ile toplumsal hayatın birçok unsurundan uzaklaşarak veya bazı nedenlerle uzaklaştırılarak yeni yaşam alanlarına kapı açması olarak ifade edilmektedir (Toros, 2008: 9).

Göçlerin sınıflandırılmasında Faist (2003); alan, zaman, boyut, neden ve yasal durum olmak üzere beş kriteri temel almaktadır. Bunlar kısaca ifade edilecek olursa; alan kriteri, göçün yerel veya uluslararası nitelikte olmasını; zaman kriteri, göçün geçici veya kalıcı nitelikte olmasını; boyut kriteri, göçün kitlesel veya bireysel nitelikte olmasını; neden kriteri, göçün gönüllü veya zorunlu nitelikte olmasını ve yasal durum kriteri ise göçün düzenli (yasal) veya düzensiz (yasadışı) olduğunu belirlemektedir (Faist, 2003: 47).

Genel anlamda göç düzenli ve düzensiz göç olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu bağlamda “düzenli göç” İngilizce “orderly migration” ve “regular migration”; “düzensiz göç” ise İngilizce “unauthorized, undocumented veya irregular migration” kavramsallaştırmasına karşılık olarak kullanılmaktadır. Düzenli göç “orderly migration” karşılığı olarak “menşe ülkeden çıkışı ve ev sahibi ülkeye seyahati, transit geçişi ve girişi düzenleyen kanun ve yönetmeliklere uygun olarak insanların olağan ikamet yerinden yeni bir ikamet yerine gitmeleri” veya “regular migration” karşılığı olarak; tanınan, yasal kanallar kullanılarak izinler doğrultusunda gerçekleştirilen göç olarak tanımlanmaktadır. Düzensiz göç “irregular migration” karşılığı olarak ise, açık ve genel bir tanımının olmadığı belirtilerek gerekli izin belgelerine sahip olmadan bir ülkeye giriş yapmak ve kalmak anlamında kullanılmaktadır (Richard ve Jillyanne, 2013: 26). Bu iki kavram özelinde dahi kavram-anlam kargaşasının bulunduğu ifade edilebilir. Bu noktada anlam ile kavram örtüşmemektedir. Çünkü bir göç dalgası düzenli olmayabilir ama yasal olabilir, diğer taraftan başka bir göç eylemi düzenli bir şekilde gerçekleşmesine rağmen yasal ve resmî dayanağı bulunmayabilir. “Orderly” kavramına bakıldığında yalnızca düzenlilik için değil yasal ve izne bağlı olan için de kullanıldığı görülmektedir. Benzer şekilde “undocumented” belgesiz; “unauthorized” ise yetkisizlik veya izinsizlik anlamlarını taşımaktadır. Tüm bu açıklamalar neticesinde düzenli göç için yasal veya izinli göç; düzensiz göç yerine ise izinsiz veya illegal göç kavramsallaştırmasının uygun olabileceği ifade edilebilir. Bu açıdan ilk olarak sorunu doğru tespit edip kavramlara doğru anlamları yüklemeyen göç alanında ilerlemenin sağlanamayacağı net bir şekilde ifade edilebilir (Altunok, 2017: 308). Giddens ise göç hareketlerini klasik göç modeli, sömürgeci göç modeli, misafir işçi modeli ve yasadışı göç olmak üzere sınıflandırmaktadır (Giddens, 2012: 569).

İfade edilebilir ki göçle ilgili yapılan sınıf ve tanımlamalar genellikle göçe neden olan olaylar veya durumlar üzerinden yapılmaktadır. Her sınıflandırma içerisinde avantaj ve dezavantajlar bulunmaktadır. Dolayısıyla mükemmel olarak nitelendirilebilecek bir sınıflandırmanın olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Burada üzerinde durulması gereken husus ise sınıflandırmaların tercih edilmesi ve kullanımı konusunda eleştirel ve dikkatli olunması gerektiğidir (Haas, 2022: 41).

Göç çeşitliliğinin heterojen yapısının ortaya koyulması bakımından karma göç (karışık akınlar -mixedflows-) önemli bir kavramdır. Göç Terimleri Sözlüğü’ne göre karışık akınlar; “Yalnızca bir göçmen kategorisinden oluşan nüfus hareketinin aksine, içinde mültecilerin, sığınmacıların,

ekonomik göçmenlerin ve diğer göçmenlerin bulunduğu karmaşık nüfus hareketleri” olarak tanımlanmaktadır (McAuliffe ve Khadria, 2019: 55). Karma göç akımlarının (mixed migration flows) temel belirleyici özelliği; bu akımları çok sayıda farklı ve karmaşık faktörlerin harekete geçirmesi ve akınlarda bulunan göç edenlerin farklı profillere ve farklı ihtiyaçlara sahip olmasıdır. Buna göre; bu kavram göç ile ilgili olarak göç eden kişilerin göç etme nedenleri ve mağduriyet durumları, hukuki statüleri ve koruma ihtiyaçları gibi açılardan farklı birçok karakteristiklere sahip olabileceğini tekrar göstermektedir (Baykal vd., 2022: 63).

### **Göçmen**

Günümüzde farklı göç türlerinin ortaya çıkması, 21. yüzyıl göçünün kavranabilmesi için yeni metodolojik anlayışları gerekli kılmaktadır. Son yıllarda giderek artış gösteren mülteci hareketinin ardından göç konusunda politik ekonomik göç ayrımına paralel olarak mülteci ve göçmen işçi ayrımı yapılmaktadır. Bu, sınırları kesin olarak belirlenebilen bir ayrım olmamakla beraber, göçmen kavramının içeriğinin sorgulanması ve hangi kesim için kullanıldığının belirtilmesi gerektiğini hatırlatma ve incelenen grubun ayrıntılı çözümlenmesi sürecinde işe yaramaktadır (Erbaş, 2019: 138-139).

Göç hareketi, yer değiştirme eylemini gerçekleştiren olarak tanımlanabilecek “göçmen” kavramını doğurmuştur. Uluslararası Göç Örgütü’nün belirttiği üzere; göçmen<sup>38</sup> (immigrant) kavramının uluslararası düzeyde kabul edilmiş tek bir tanımı bulunmamaktadır. Ancak genel olarak kavram; kişinin kendi hür iradesiyle, herhangi bir zorlama olmaksızın göç etme kararını alması olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım kişilerin maddi ve sosyal durumlarını iyileştirmek üzere, bir ülkeden başka bir ülkeye göç eden kişileri kapsamaktadır (IOM, 2009: 37). Göçe yönelik yapılan düzenli ve düzensiz göç ayrımı bir anlamda göçmenlere de bu şekilde bir tanımlamayı beraberinde getirmektedir. Bu açıdan göçmen kavramının “düzenli ve düzensiz” olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Genel olarak göç eylemini, varılacak ülkenin yasalarına uygun olarak gerçekleştiren kişiler düzenli göçmen; ülkeye giriş koşullarını ihlal eden veya bulunma süresini aşan ve izinsiz bir şekilde çalışmaya başlayan kişiler ise gizli/kayıt dışı/yasa dışı veya düzensiz göçmen<sup>39</sup> olarak tanımlanmaktadır (Richard ve Jillyanne, 2013: 27). Tanımlamada yer verilen yasadışı kavramı daha önce de ifade edildiği üzere cezai bir anlam ile yüklü olmasından dolayı yasadışı göçmen yerine düzensiz göçmen tanımlaması uygun görülmektedir (IOM, t.y.). Ayrımcı, aşağılayıcı ve olumsuz anlamlar ile yüklü olan bu kelimenin kullanılması uygun görülmemektedir (unhcr.org, 2022).

---

<sup>38</sup> Ulusal literatürde genel olarak ülkede bulunan tüm yabancıları içine alan bir kavram olarak kullanılmaktadır. Ancak Türk Hukuku’nda tanımlaması farklıdır (Ekşi, 2012: 13-4). 5543 sayılı İskan Kanunu’nun 3. maddesinin d bendine göre göçmen “Türkiye’ye yerleşmek amacıyla dışarıdan, tek olarak ya da toplu olarak gelmek isteyen Türk soyundan iskân edilen veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı iskân edilen kimseler Dâhiliye Vekilliği (İçişleri Bakanlığı)’nin emriyle kabul olunurlar. Bunlara “muhacir” denir” (2510 Sayılı İskân Kanunu).

Literatür incelendiğinde nedenlerine bağlı olarak göç edenlere ilişkin birçok sınıflandırma yapıldığı görülmektedir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) tarafından yasal statüleri kapsamında yapılan sınıflandırma en geçerli sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmaya göre (a) mülteciler (refugees), (b) sığınmacılar (asy-lum-seekers), (c) geri dönenler (returnees), (d) ülke içinde yerlerinden edilenler (Internally Displaced Persons-IDPs), (e) vatansızlar (stateless persons), (f) ülke içinde yerlerinden edilip de eve geri dönenler (IDPs who have returned home) ve bu kategorilerin herhangi birine girmeyen fakat (g) Birleşmiş Milletler [BM] Ofisi'nin koruma ve/veya yardım faaliyetlerini genişlettiği diğer insanlar olmak üzere yedi statü belirlenmiştir (UNHCR, 2009: 5). Özellikle iklim değişikliği ve savaş gibi küresel nitelikte ortaya çıkan sorunlar nedeniyle mülteci ve sığınmacı sayılarının günümüzde çok daha fazla arttığı görülmektedir.

Bu tür farklılıklar, göç tanımlamalarının nesnel bir yanı olmadığı da göstergesi niteliğindedir. Ayrıca bu tanımlar, siyasi ve ekonomik amaçlar ve kamu tutumlarına yanıt olarak ortaya konan devlet politikalarının bir sonucudur. Uluslararası göç, doğulan ülkede kalmanın hâlâ bir norm, başka bir ülkeye gitmenin ise bir sapma olarak görüldüğü ulus devletlere bölünmüş bir dünyada ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle göç kontrol edilmesi ve hatta engellenmesi gereken, öngörülme sonuçlara neden olan sorunlu bir olgu olarak görülme eğilimindedir. Buna ek olarak göçün ekonomik, sosyal ve kültürel dinamiklerinin anlaşılmasına dayanmayan kontrol tedbirleri genellikle etkisiz kalmaktadır. Karşılaştırma sorunları sadece istatistiksel kategorilerin farklı olmasından değil, bu farklılıkların çeşitli bağlamlarda göçün sosyal anlamındaki gerçek değişimleri yansıtmamasından kaynaklanmaktadır. Devletlerin kontrolü geliştirmeye çalışmasının bir yolu da uluslararası göç edenleri kategorilere ayırmaktır (Castles, 2000: 270).

### ***Mülteci***

Göçmen (immigrant) ve mülteci (refugee) kavramları, 1951 yılına kadar eş anlamlı olarak kullanılmıştır. Günümüzde de bu iki kavram eş anlamlı bir şekilde kullanılmaya devam etmektedir. Ancak bu kavramlar arasında önemli hukuki farklar bulunmaktadır. Bu kavramların aynı anlama gelecek şekilde kullanılması göçmen ve mülteciler açısından sorun ortaya çıkarabileceği gibi genel göç tartışmalarında da sorunlara neden olabilmektedir. Bu husus, günümüzde çok daha fazla korumaya ihtiyaç duyan mültecilere, sığınma kurumuna gösterilecek özene ve kamuoyu desteğine de zarar vermektedir. Oysaki 1929 Ekonomik Kriz ve İki Dünya Savaşları arası dönemde iki kavramın eş anlamlı olarak kullanılmasının mültecilerin sığınma ve korunma haklarına ulaşılmasını engellediği düşüncesi ile 1951 yılında Cenevre Konferansı ile iki kavram arasındaki ayırım belirginleştirilmiştir (UNHCR, 2016; Long, 2019: 7-9). 1951 yılında imzalanan ve 1954 yılında yürürlüğe giren “Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme”nin (1951 Cenevre Sözleşmesi) 1. maddesinde mülteci kavramı şu şekilde tanımlanmıştır:

1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle

korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen şahıs (UNHCR, 1951).<sup>40</sup>

Burada mültecilere özgü olarak belirtilmesi gereken husus ise içinde buldukları ortamın dayanılmaz derecede tehlikeli olması dolayısıyla evlerine geri dönmelerinin de aşırı tehlikeli olmasıdır. Bu nedenle ülkelerinin sınırı dışına çıkmak, başka ülkelere sığınmak zorunda kalmaktadırlar. Bu kişiler, sığınma taleplerinin kabul edilmemesi durumunda büyük ihtimalle ölümcül sonuçlara maruz kalacak insanlardır (UNHCR, 2016). Mülteci ve göçmen arasında özellikle yasal çerçeve açısından farklılık bulunmaktadır. Mültecilik, göçten farklı olarak temel bir haktır, zira İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi yurtdışında koruma talep etmeyi bir insan hakkı olarak tanımlamaktadır (Pécoud, 2024: 5).

1967 tarihli Ek Protokol ile “Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme” nin 1. maddesinde mülteci kavramında yer alan “1951’den önce meydana gelen olaylar” ifadesi ile ortaya koyulan zaman sınırlaması kaldırılmıştır (Barkın, 2014: 334). Sözleşmeye göre taraf devletler “Avrupa dışında meydana gelen olaylar” şeklinde coğrafi sınırlama getirebildiğinden; Kongo, Monako, Madagaskar ve Türkiye hariç diğer devletler coğrafi sınırlamayı kaldırmıştır. Bu noktada Türkiye bu sözleşmeye taraf olmuş, coğrafi sınırlamayı Avrupa dışından gelen kişilere geçici koruma statüsü vererek uygulamış (Ekşi, 2012: 85), Avrupa Konseyi üyesi olan ülkelere gelen sığınmacılara mülteci<sup>41</sup> statüsü hakkı tanımıştır (İçduygu vd., 2014: 61).

Türkiye’de ulusal mevzuatta mülteci kavramı 1994 yılında kabul edilen “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” ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 3. maddesinde mülteci;

Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı olarak tanımlanmaktadır.

<sup>40</sup> Bu tanımlama ile kimlere mülteci statüsünün verileceği gösterilirken ilgili sözleşmenin 1. maddesinin f bendinde, üç madde hâlinde kimlerin mülteci statüsünden faydalanamayacağı belirtilmiştir: Barışa karşı, savaş suçu veya uluslararası belgelerde belirtildiği şekliyle insanlığa karşı suç işlemiş olanlar; mülteci statüsü verilmeden önce sığındığı ülkenin dışında başka bir ülkede politik olmayan ciddi bir suç eyleminde bulunmuş kişiler ve Birleşmiş Milletler’in (BM) amaç ve ilkelerine aykırı eylemlerden dolayı suçlu bulunmuş olan kişiler.

<sup>41</sup> 24.07.2019 tarihinde İçişleri Bakanı Süleyman Soylu tarafından yapılan açıklamaya göre coğrafi kısıtlama uygulamasının bir sonucu olarak Türkiye’de toplam 28 mülteci bulunmaktadır (www.aa.com.tr, 2019).

Tanımdan da anlaşılacağı üzere Avrupa ülkeleri dışından Türkiye'ye giriş yapmış kişilere mülteci hakları verilmemektedir. Göç güzergahında yer alan Türkiye'nin hedef ülke olabileceği düşüncesi ile bu durum anlaşılabilir görülmektedir. Ancak Erdoğan (2018: 49) bazı akademisyenler tarafından Türkiye'de artık fiili olarak mülteciliğin yaşanmakta olduğunu ve bu nedenle mültecilik statüsünün verilmemesinin bir anlam taşımadığı düşüncesinde olduklarını ifade etmektedir.

Günümüzde mülteciler ve göçmenler arasında net bir ayırım yapmak mümkün olsa da sosyal ihtiyaçlar ve yerleştikleri yerdeki kültürel etkiler açısından pek çok ortak özelliği paylaştıkları da görülmektedir.

### ***Sığınmacı***

Az gelişmiş ülkelerdeki pek çok çatışma durumunda, kişisel zulüm nedeniyle kaçış ile hayatta kalmak için gerekli ekonomik ve sosyal altyapının tahrip edilmesinin neden olduğu kaçışı birbirinden ayırmak zordur. Koruma arayışı içinde sınırları aşan ancak 1951 Sözleşmesi'nin belirlediği katı kriterleri karşılayamayan kişiler sığınmacı (asylum seeker) olarak nitelendirilmektedir (Castles, 2000: 271). IOM tarafından yayımlanan sözlükte (Richard ve Jillyanne, 2013: 74) sığınmacı şu şekilde tanımlanmaktadır:

Zulüm veya ciddi zarardan korunmak amacıyla, kendi ülkesi dışında bir ülkede güvenlik arayışında olan ve ilgili ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde mültecilik statüsüne ilişkin yaptığı başvurunun sonucunu bekleyen kişi. Olumsuz bir karar çıkması sonucunda bu kişiler ülkeyi terk etmek zorundadırlar ve eğer kendilerine insani ya da diğer gerekçeler temelinde ülkede kalma izni verilmemişse, bu kişiler ülkede düzensiz veya kanuna aykırı bir durumda bulunan herhangi bir yabancı gibi sınır dışı edilebilirler.

Başvuru sonucu olumsuz olan kişilerin sınır dışı edilmesinin genel olarak uygun görülmemesinden dolayı, bazı sığınmacılara istisnai oturma süresi verilirken bazılarının durumunun sürüncemede kaldığı görülmektedir (Joly, 1996; Van Hear ve Crisp, 1998: 2; Abadan Unat, 2002: 352). Bu noktada literatürde sıklıkla birbirleri yerine kullanılan mülteci ve sığınmacı kavramları arasında terim farklılığı ile anlamsal farklılıklar bulunmaktadır. Her iki kavramda da esas olan ülkelerinden ayrılmak zorunda bırakılan kişileri tanımlamalarıdır. Aralarındaki en temel fark ise sığınmacılığın geçici olmasıdır. Diğer bir ifade ile yaşadığı ülkeden başka bir ülke otoritelerine sığınma isteğini bildiren bireyin sığınmacılık durumu, başvurunun olumlu sonuçlanmasına kadar devam etmektedir. Bu durumda mülteciliği yasal olarak kabul edilen sığınmacı, mülteciliği kazanılmamış ancak statüsü sonuçlanıncaya dek devletin geçici muhafazasından yararlanan birey olarak adlandırılmaktadır (Özcan, 2005: 23). Bu süreçte geri göndermeme ilkesine tabi olan sığınmacıların statüsü “geçicilik ve belirsizlikle” anlatılmıştır (Morris, 2002: 21).

Türkiye'nin taraf olduğu İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'nin 14. maddesinin 1. bendinde; herkesin sığınma talebinde bulunma ve bunlardan yararlanma hakkının bulunduğu yer almaktadır.



IDP'lerin içinde buldukları kötü duruma sosyal, ekonomik ve siyasi açıdan yeniden entegrasyonlarını sağlayacak kalıcı bir çözüm bulunmasının önemi üzerinde durulmamış ve ülke içinde yerinden edilmenin ne zaman sona ereceğine ilişkin kriterler hâlen yeterince ele alınmamıştır (Mooney, 2005: 23). Söz konusu durumların belirsizliği birçok sorunu beraberinde getirmektedir.

### ***Geçici Koruma***

Geçici koruma (temporary protection) genel olarak kitlesel olarak gerçekleşen göç olaylarında, acil çözümlerin bulunabilmesi için geliştirilen bir koruma biçimi olarak “devletlerin geri göndermeme yükümlülüğü çerçevesinde ülke sınırlarına ulaşan kişilere, bireysel statü belirleme işlemleri ile vakit kaybetmeden uygulanan pratik ve tamamlayıcı bir çözüm yoludur” (www.goc.gov.tr, 2024). Göç Terimleri Sözlüğü'nde (Richard ve Jillyanne, 2013: 33); çatışma veya şiddet yaşanan ortamlardan kitlesel olarak kaçıp gelen kişilere devlet tarafından getirilen bir düzenleme olarak tanımlanmaktadır. Geçici korumanın sağlanması öncesinde bireysel olarak herhangi bir statü belirlenmemektedir. Mülteci kavramı ile arasındaki fark ise geçici olması ve coğrafi sınır gözetmemesidir.

Ülkeler açısından geçici koruma statüleri incelendiğinde devletlerin kendi öznel durumlarına göre bu statüyü geliştirdikleri ifade edilebilir. Örnek verilmesi gerekirse; geçici koruma statüsü Avustralya'da göçmenlere ve iklimsel değişikliğin neden olduğu doğal afetler sonucu yerinden edilmiş kişilere verilmektedir. ABD'de yaşayan ama kendi ülkesinde devam eden iç savaşlar, silahlı çatışmalar, çevresel afetlerin geçici etkileri ve diğer sıra dışı nedenler ile kendi ülkelerine döndüklerinde kişisel güvenlikleri tehdit altına girecek olan kişilere tanınan bir statüdür. Kanada'da ise Amerika'da olduğu gibi benzer nedenler karşısında belli gruplara göçmenlerden farklı olarak sınırlı süreli olarak verilen ve koruma sağlanan bir statüdür. Kişinin kendi ülkesinin objektif koşullarına ve yaşanan olaylarına göre bu süre uzatılabilmekte ve geri göndermeme ilkesi gözetilmektedir. AB ülkelerinde geçici koruma genel olarak iki madde ile iki farklı şekilde anlaşılabilir (Hathaway, 1991: 12-13):

- Sığınma başvurusu yapılırken devlet, başvuran kişiyi geçici koruma altına almakta ve sığınma prosedürlerini devam ettirmektedir.
- AB topraklarına kitlesel olarak akın eden yerinden edilmiş kişilerle ilgilidir.

Geçici koruma statüne ilişkin en etkin uygulamalara örnek olarak; 1991'den 2001 yılına kadar devam eden Eski Yugoslavya'da birbirleri ile ilintili olarak meydana gelen çatışma ve isyanlardan Avrupa Devletleri'ne sığınan kişilere yapılan uygulamalar verilebilir (Hathaway, 1991: 12-13).

Türkiye'de ise geçici koruma statüsü, 11 Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile özel olarak düzenlenmiştir. YUKK'un 91. maddesinde geçici koruma şu şekilde yer almaktadır:

- (1) Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.
- (2) Bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle, ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Yukarıdaki tanımdan da anlaşılacağı üzere kimlere geçici koruma sağlanabileceği ve bu statünün iç hukuka tabi olan bir koruma türü olduğu belirtilmektedir (6458 Sayılı Kanun, 91. madde). Geçici korumayla ilgili tüm iş ve işlemlere ilişkin usul ve esaslar ise 2014 yılında yürürlüğe giren “Geçici Koruma Yönetmeliği”nde düzenlenmiştir. Geçici koruma Türkiye'ye kitlesel olarak sığınan yabancılar için verilen bir statüdür.

Türkiye'de göç literatürü incelendiğinde Suriyelilerle ilgili “sığınmacı” ve “mülteci” gibi farklı terimlerin kullanıldığı görülmektedir. Bu noktada Suriyelilerin statüsüne ilişkin yanlış tanımlamaların önüne geçilmesi ve Suriyelilerin yasal statülerinin doğru belirlenebilmesi için doğru kavramların kullanılması önem taşımaktadır. Suriyeliler Avrupa dışından geldikleri için Türkiye'de mülteci statüsü alamamaktadırlar. Gönüllü olarak kendi istekleri ile ülkelerini terk etmedikleri için göçmen statüsünde de değillerdir. 6458 Sayılı Kanunu'nda sığınmacı terimi yerine kullanılan şartlı mülteci olabilmek için bireysel başvuruların değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Suriyeliler bu statüye de girememiştir (Taşkın ve Kahraman, 2020: 142). 2011 yılında Suriye iç savaşının yaşanması nedeniyle Türkiye'ye göç eden Suriyeli sığınmacılar ilk olarak “misafir” olarak tanımlanmış ancak savaşın uzaması nedeniyle kalıcı oldukları anlaşılmış ve onlara 2014 yılından itibaren geçici koruma statüsü verilmiştir (Yazıcı ve Düzükaya, 2017: 445). Suriyeliler bu statü ile Türkiye'de diğer yabancı uyruklu vatandaşlardan ayrılmaktadırlar.

Kavramlar ve tanımlar, ortaya çıkmalarına neden olan sosyal ve politik gerçeklerden soyutlandığında hukuki koruma alanında boşluklar meydana gelmekte ve buna bağlı olarak mağdur insanların sayısı artmakla birlikte, göç yönetim sürecinde karışıkların doğmasına neden olmaktadır. Uygulamada her açıdan yeknesaklığın sağlanabilmesi için kavramsal tutarlığın üzerinde durulması önem taşımaktadır (Çelik, 2024: 25-26).

Karmaşık sorunda, sorunun formüle edilmesi ve bir çözümün ya da yeniden çözümün tasarlanması süreci özdeştir. Dolayısıyla sorunu tanımlamak çözümü bulmakla eşdeğer görülmekte bu nedenle de çözüm bulunana kadar sorun tanımlanamamaktadır. Çünkü sorunun tanımlanması, neden olduğu başka bir soruna yönelik çözümün düşünüldüğü yönün de tanımlanmasını ifade etmektedir. Bu açıdan karmaşık sorun olarak göçe ilişkin kavramların ve sorunların bağlam bilinmeden anlaşılması, tanımlanması zor görünmektedir. Bir çözüm anlayışına yönelmeden anlamlı

bir şekilde tanımlama yapılamamaktadır. Göç sorununa ilişkin çözüm önerilerinin temelinde de sorunun nasıl tanımlandığı önemlidir. Çünkü sorunu değerlendirenlerin farklı bakış açıları olacaktır, bu nedenle farklı çözüm önerileri getirilecektir. Bu tanımlama içerisinde sınırlılığı, ihtiyaçların çeşitliliği, güvenlik eksikliğinin boyutu ve dışlanma gibi bağlamlar ne kadar yer almaktadır? Ayrıca ifade edilen çözümlerde bu bağlamlar göz önünde bulundurulmakta mıdır? Çünkü göçle ilişkili kavramlar farklı bağlamlarda farklı anlamlara gelebilmekte ve bu da göçle ilgili kavramların mutlak terimlerle kolayca tanımlanamayacağını, aynı zamanda görece anlaşılması gerektiğini göstermektedir. Dolayısıyla bunlar, göçün karmaşık bir sorun olmasının en belirgin özellikleridir. Yukarıda göçe yönelik verilen tanımlamaların çeşitliliği de bu durumu kanıtlayıcı niteliktedir.

### 2.2.3. Teorilerin Çeşitliliği

İnsanlık tarih kadar eski bir olgu olmasına rağmen göç olgusunu açıklamaya yönelik teorik tartışmalar ancak 19. yüzyılda başlamıştır. Tarihsel süreçte süreklilik arz eden ve tarihin her döneminde farklı nedenlere bağlı olarak gerçekleşen göçlerin, belli kurallar dizinine dayanan yapısal unsurlar içermediğine, bu yüzden de bir kuramsal çerçeveye oturtulmayacağına dair kanaatlerin bunda etkili olduğu ifade edilebilir (Tekeli ve Erder, 1978: 22; Battır, 2021: 13). İlk kez Ravenstein 1885 ve 1889 yıllarında Londra’da, “Kraliyet İstatistik Topluluğu”nda (Royal Statistical Society) Göç Yasaları” konulu tebliğler sunarak bu konuda farkındalık yaratmıştır. Yasa kavramı ile de demografik hareketlerin kesinliğine vurgu yapmıştır. Ravenstein iç göç hareketlerinden yola çıkarak insanların genel olarak kısa mesafelere doğru hareket ettiğini, uzak mesafeli göçlerin daha çok sanayi ve ticaret merkezlerine yönelik olduğunu ortaya koymuştur. Ona göre maddi koşulları iyileştirmek, insanların göç eğilimlerinin temel motivasyonunu oluşturmaktadır. Bu dönemde sosyal bilimlerde hâkim olan büyük teori (grand theory) anlayışı göç çalışmalarına da yansımıştır. 19. yüzyılda yaşanan göç hareketlerini tek bir teori ile açıklama çabaları, 20. yüzyılda terk edilmiştir. Bunun yerine göç çalışmalarında toplum bilimlerinin de etkisiyle farklı kavramlar kullanılarak yeni ve çeşitli teorik modeller geliştirilmeye çalışılmıştır (Abadan Unat, 2002: 5).

Hooghe vd. (2008), uluslararası göç olgusunun tek bir bakış açısı ile ele alınmasının mümkün olmadığını ortaya koyabilmek için literatürde göç akımlarının örüntülerini açıklayan bir çok teorik yaklaşımı göz önünde bulundurarak bir çalışma yapmışlardır. Bu çalışmada; 1980-2004 yılları arasında Avrupa ülkelerine göç akımı üzerinde oluşturulmuş “Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü” (Organisation for Economic Co-Operation and Development) [OECD] ve “Avrupa İstatistik Ofisi” [Eurostat] verilerini kullanarak ekonomik teoriyi, kültürel teorileri ve sosyal ağ teorisini test etmişlerdir. Analiz sonucunda göç akımlarının ekonomik teşviklere, kültürel ve sömürge bağlantılarına göre şekillendiği, dolayısıyla bu bağlantıların öneminin zamanla azaldığını gösteren bir belirti olmadığı sonucuna varmışlardır. Bu çalışma da, göçün karmaşık bir olgu olduğunu ve tek bir yaklaşımla açıklanamayacağını göstermektedir (Hooghe vd., 2008: 476-477). Aslında göç

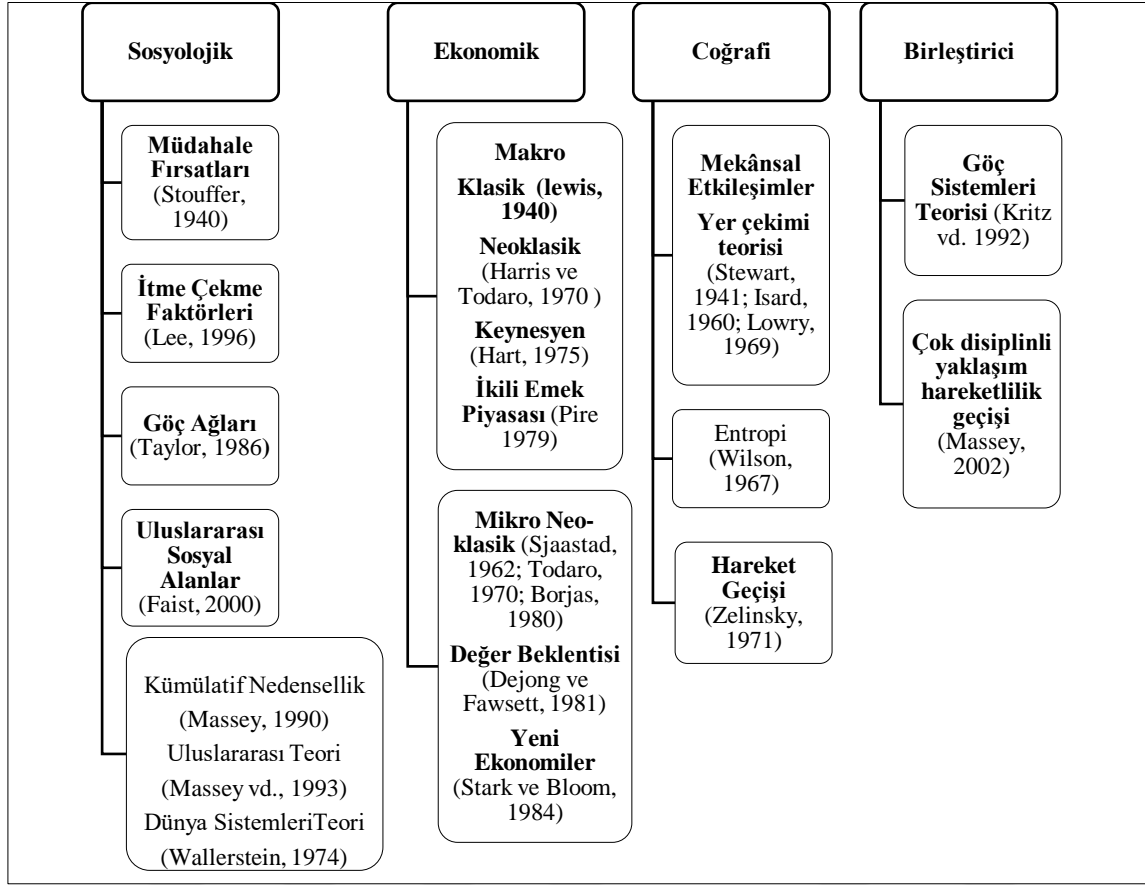
konusunda teori geliştirme çabasında olmak dahi tüm göç türlerinin ortak yönlerini saptama ve çözüm üretme konusunda önem taşımaktadır (Erbaş, 2019: 321).

Literatürde göç teorileri farklı bakış açılarına göre sınıflandırılmaktadır. Bu nedenle araştırmacılar göç teorilerini; teorilerin kökeni, göç örüntüleri, ilgili disiplinler ve bu teorilerin mevcut bağlamda uygulanması gibi çeşitli faktörlere göre sınıflandırma eğilimindedir. Bazı araştırmacılar göç teorilerini sosyolojik, ekonomik ve coğrafik olmak üzere disiplinlerine göre sınıflandırmışlardır (Bijak, 2006: 5). Yukarıda da ifade edildiği üzere disiplinler arası nitelik taşıması dolayısıyla göç; farklı disiplinler tarafından farklı açılardan ele alınmakta, kavramsallaştırma ve teoriler ise ilgili bilim dalından yararlanılarak oluşturulmaktadır. Bu bakımdan göç teorileri incelendiğinde farklı unsurların dikkate alınması gerekliliğinden birçok farklı teorilerin ortaya çıktığı görülmektedir.

Göç edilen yer ile göç edenler üzerinden incelenen unsurlar genel olarak; göç edilen yerin uzaklığı, göç edilen yerde kalınan süre, göç edilen yerin ekonomik koşulları, idari durumu, göç edilen yerde oluşan akrabalık ilişkileri, geliştirilen sosyal ağlar; göç edenlerin kişisel özellikleri, göç edenlerin etnik kimlikleri, göç edenlerin cinsiyetleri vb. ifade edilebilir. Bu unsurlar kapsamında, makro, orta ya da mikro bir yaklaşım ortaya koyulduğu söylenebilir (Özcan, 2016: 187). Mikro düzey teoriler, göç kararlarını bireylerin bakış açısıyla yani bir kişinin arzu ve beklentileri açısından ele almaktadır. Bu teori bir bakıma göç olgusunun analiz edilmesi sürecini en karmaşık hâle getiren teori olarak ifade edilebilir. Çünkü her birey farklı bir hikâye ile göç sürecine dâhil olmaktadır. Bir kişi ailesinin kararı ile göç edebilmekte, diğeri tatile gittiği bir yerde iş bularak orada kalmayı istemektedir. Bu örnekleri çoğaltmak mümkün olmakla birlikte göç olgusunun birey, hane halkı ve aile kaynaklarına, toplumsal sermayelere ve çevresel etkenlere dayalı bir tercih olduğu açıktır. Makro düzeydeki teoriler göç kararlarını toplu bir bakış açısıyla, özellikle ülkelerin ekonomik yapısı ile bağlantılı olarak ele almaktadır (Cohen ve Sirkeci, 2011; Wickramasinghe ve Wimalaratana, 2016: 17- 18). Dolayısıyla genel geçerliliğe sahip bir göç kuramının bulunduğu ve bu konuda evrensel bir kavrayışa sahip olmanın mümkün olmadığı görülmektedir.

Uluslararası göçün neden başladığını açıklamak için çeşitli teorik modeller önerilmiştir. Her bir teori göç olgusunu açıklamaya çalışsa da, radikal olarak farklı kavramlar, varsayımlar ve referans çerçeveleri kullanmaktadırlar (Massey vd., 1993: 432). 20. yüzyılda, sosyoloji, ekonomi ve beşeri coğrafya da dâhil olmak üzere çeşitli bilim dallarının temsilcileri tarafından göç olgusuna teorik bir çerçeve kazandırılmaya çalışılmıştır. Aşağıda Şekil 4'te literatürde en çok ele alınan disiplinler bağlamında göç teorileri gösterilmektedir. Yer verilen göç teorileri içerisinde makro teoriler ile sosyolojik teorileri birleştiren karma teoriler de bulunmaktadır. Bu teoriler; dünya sistemleri teorisi (Wallerstein, 1974) ve kümülatif nedensellik teorisidir (Massey vd., 1993). Aşağıda Şekil 4'te en çok ele alınan disipline dayalı göç teorileri gösterilmektedir.

Şekil 4: En Çok Ele Alınan Disipline Dayalı Göç Teorileri



**Kaynak:** Zlotnik (1998) ve Kupiszewski' den (2002b) aktaran: Bijak, 2006: 5

Faist (1997) de benzer şekilde, göç teorilerini mikro, makro ve mezo olmak üzere üç düzeyde açıklamaktadır. Bireysel kararların hareketliliği motive ettiği mikro düzey, göçmenin özgürlük ve özerklik derecesine göre ayırt edilir. Göçün makro düzeyi - ülkeler arasındaki uluslararası ilişkiler - göç veren ve alan ülkelerin siyasi, ekonomik ve kültürel yapısı tarafından oluşturulur. Analizlerin mezo-düzei, göçmenler ve grupları arasındaki sosyal ilişkilerin yanı sıra ilişkilerindeki kaynaklar ve sosyal sermayeden (göç ağı) oluşmaktadır. İlk bakışta bu üç analiz düzeyinde yapılan araştırmaların göçün farklı süreçlerine ve farklı göç vakalarına odaklandığı düşünülebilir. Oysa birçok durumda aynı vaka farklı analiz düzeyleriyle ele alınmaktadır. Göçmene odaklanmak veya mikro düzeyde bir analiz, makro düzeydeki sonuçların yanı sıra mezo düzeydeki sonuçları da göz ardı etme riskini taşır. İlk olarak, yurtdışı seyahatleri kişisel kararlar olmakla birlikte, genellikle yurtiçindeki ekonomik sıkıntılara, yurtiçindeki ve yurtdışındaki sosyal süreçlere ve yurtdışındaki muameleye ilişkin yargılara yanıt olarak alınan kararlardır. İkinci olarak, yerel ekonomik yaşamın itici ve çekici gücünü ve yerel siyasi yaşamın göçmenin güvenlik müzakeresini nasıl çerçevelediğini anlamak, göç sonuçlarını anlamak için kritik öneme sahiptir. Üçüncüsü, kararlar her zaman ilgili bireylerden daha büyüktür (Cohen ve Sirkeci, 2011: 21). Aşağıda Şekil 5'te 21. yüzyılda göçü açıklayan teorilere yer verilmektedir.

**Şekil 5: 21. Yüzyılda Göçü Açıklayan Teoriler**

Davranışçı ve Denge Modelleri	Tarihsel Yapısal Yaklaşım	Bölgümlere Ayrılmış İşgücü Piyasası Teorisi	Geçiş Sistemleri
İtme ve Çekme Teorisi			Dünya Sistemi Teorisi
Neoklasik Teoriler			Ağ Teorisi
Göç Dengesi Model			Kurumsal Teori
Yeni Ekonomi Teorisi			Kümülatif Nedensellik Teorisi

**Kaynak:** Huzdik, 2014: 7

*Neoklasik teori*, çağdaş göç teorilerinin başlangıcı olarak görülmektedir. Teoriye göre uluslararası göçün boyutu doğrudan ülkeler arasındaki uluslararası ücret oranlarının derecesi ile bağlantılıdır ancak ülkeler arasındaki coğrafi mesafe temelinde hareketliliğin maliyetini de dikkate almaktadır. Yeni düzenlemeler getirilen neoklasik teorilerde, göçle ilgili kararların öncelikle beklenen ücret farkına dayandığı ve gerçek ücretler arasındaki mutlak farka bağlı olduğu belirtilmektedir. Her iki teori de, gerçek veya beklenen ücretler arasında fark olmaması durumunda uluslararası göçün olmayacağını ve ücretlerin eşitlenmesi durumunda hareketliliğin duracağını varsaymaktadır. Göçü bireysel düzeyde analiz ederek bireylerin hedef bölgede elde edilebilecek ücretlerin büyüklüğünü olumlu yönde etkileyen bazı eğitim, yetkinlik, iş gücü piyasası deneyimleri, uzmanlık, yaş gibi özelliklere sahip olduğu sonucuna varılabilir. Göç büyük olasılıkla bu beşeri sermaye özellikleri temelinde gerçekleşecektir. Ancak yeni göç ekonomisi, odağı bireylerden, gelir risklerine ve piyasa başarısızlıklarına tepki veren karar vericiler olarak hane halklarına kaydırmaktadır (Huzdik, 2014: 7).

*Dünya sistemi teorisi*, merkez çevre ilişkileri teorisi olarak da isimlendirilmektedir. Kapitalist ekonominin Batı Avrupa, Kuzey Amerika ve Japonya'daki merkezlerden giderek yayılması ile dünya nüfusunun büyük bir kısmı dünya pazar ekonomisine dâhil olmaktadır. Çevre bölgelerde bulunan toprak, hammadde ve emeğin dünya pazarlarının denetimi altına girmesi ile göç akımları oluşmaktadır. Bu göç akımlarının önemli bir kısmı ise dış ülkelere yöneliktir. Dolayısıyla bu kurama göre kapitalist gelişmenin neden olduğu kopma ve yer değiştirmenin doğal bir sonucu olarak uluslararası göç ortaya çıkmaktadır (Massey, 1993: 445; Abadan Unat, 2002: 15). Gelişmiş ekonomilerden yarı gelişmiş veya gelişmekte olan ekonomilere doğrudan yabancı yatırımlarla güçlü bir şekilde bağlantılı olan ihracat imalatının ve ihracat tarımının genişlemesi, geleneksel çalışma yapılarında bir bozulmaya yol açmış ve yeni nüfus kesimlerini hem bölgesel hem de uzun mesafeli göç etmeye yöneltmiştir. Bu nedenle sermaye ve emek hareketliliği birbirine bağlıdır. İş gücü piyasasındaki değişiklikler yalnızca göçmen akışını yönlendirmekle kalmaz, aynı zamanda göçün de iş gücü piyasasındaki değişiklikleri etkileme kapasitesi vardır. Göç, kaçınılmaz olarak ortaya çıkan aksaklıkların ve yer değişimlerin doğal bir sonucudur (Kurekova, 2010: 4). Dolayısıyla dünya

sistemleri teorisi, uluslararası göçün genişleyen bir küresel pazarın siyasi ve ekonomik örgütlenmesini takip ettiğini savunmaktadır (Massey vd., 1993: 447).

*Ağ Teorisine göre*, yeni göçmenler öncü göçmenlerden, seyahatin belirlenmesinden iş bulmaya kadar çeşitli yardımlar alacak, böylece göç giderek daha az masraflı ve risksiz hâle gelecektir. Ağların ampirik uygulamaları dünyanın her yerinde bulunabilir; bu, belki de göç teorisinin en görünür yönlerinden biridir (Hagen Zanker, 2008: 17). Diğer bir ifade ile göç edenler yerlilerle bağlantılıdır ve göç edenler varış noktasında istihdam ve yardıma erişim sağlamak için akrabalık ve arkadaşlık gibi ilişkilerde gizli olarak bulunan yükümlülüklerden yararlanacaklardır. Bir menşe bölgesindeki ağ bağlantılarının sayısı kritik bir eşiğe ulaştığında, göç kendi kendini devam ettirir hâle gelir. Çünkü her göç eylemi, onu sürdürmek için gereken sosyal yapıyı kendisi yaratır (Massey vd., 1993: 449). Bir kez başka bir ülkeye taşınmayı üstlenenler büyük olasılıkla bunu tekrar yapacak ve bu da zaman içinde tekrarlanan bir hareketliliğe yol açacaktır. Dahası model, göçün daha çok göçmenlerle bağlantı içinde olanların başına geldiğini varsaymaktadır. Topluluk düzeyinde göçmen ağlarının rolünü analiz ederek, topluluktan daha fazla kişinin yurtdışına gitmesi durumunda, göç şansının daha büyük olduğunu göstermektedir (Huzdik, 2014: 7).

*Kurumsal Teori*, Guilomoto ve Sandron (2001) tarafından geliştirilmiştir. Göçmenlik izinlerinin arz ve talebinin uyum içinde olmadığını, dolayısıyla yasal (iş bulma kurumu) ve yasadışı (insan kaçakçılığı) sınır geçişlerine yardım eden işletmelerin sayısının az olduğunu söylemektedir. Bu kırılganlık, toplumları göçmenler adına hareket etmeye teşvik etmektedir. Böylece göçe yardımcı olan özel kurumların, gönüllü kurumların varlığı ve yaygınlaşması göçün derecesini artırmaktadır (Huzdik, 2014: 7-8). Bu haricî kurumlar insan kaçakçılarından, iş bulma ajanslarına ya da insani yardım kuruluşlarına kadar uzanabilmektedir (Hagen Zanker, 2008: 17). Bu kurumlardan birisi de karaborsalardır. Bunlar, özellikle sığınmacılardan yüksek düzeylerde ücret alarak onları sömürmektedirler. Bu durumun yansıması olarak da gelişmiş ülkelerde var olan insan hakları temelli kurumlar da, göç edenlerin haklarını savunmaya çalışmaktadırlar. Bu teoride kurum, örgüt veya girişimcilere yönelik varsayımlar, mikro düzey teoriden oldukça farklıdır. Çünkü ulusötesi göç edenlerin sayısı arttıkça, uluslararası göç akımı daha çok kurumsallaşmaktadır. Bu kurumsallaşma süreci ise hükümetlerin göç akımlarını denetlemesini zorlaştırmaktadır. Hükümetler tarafından uygulanan sıkı göç politikalarına özellikle insan haklarını savunan kurumlar direniş göstermekte ve kolluk kuvvetleri tarafından yapılan kontroller ise karaborsa fiyatlarını artırmaktadır (Abadan Unat, 2002: 20-21). Dolayısıyla bu kurama göre göç sadece bireylerle ilgili değildir. Uluslararası göçün başlaması ile birlikte aile, hane halkı, pazarlar, arkadaşlar, küresel ekonomi, çevresel veya sosyal ağlar gibi faktörler uluslararası göçün parçası olmaktadır. Uluslararası göç başladığı zaman göç edenlerin yer değiştirmelerini kolaylaştıran ve destekleyen kurumların ortaya çıkmasıyla göçe başka faktörler de eklenmektedir (Şenol Sert, 2021: 41). Kâr amacı güden kuruluşlar ve özel girişimciler, yeraltı piyasasında belirlenen ücretler karşılığında göç edenlere sınırlardan gizlice kaçakçılık, sahte belgeler ve vizeler, göçmenler ile varış ülkelerinde konaklama kredisi ve diğer yardımlar gibi bir dizi

hizmet sunmaktadırlar. Bu sayede bu kurumlar göçlerin artmasına ve kendi endüstrisini yaratarak göç akımlarının kurumsallaşmasına neden olmaktadır (Massey vd., 1993: 451).

Bu teorilerin yanı sıra; yeni ekonomi kuramı, göçün sadece birey üzerinden değerlendirilmemesi gerektiğini, aile grubunun da göç kararı alırken etkili olduğunu vurgulamaktadır. İkiye bölünmüş emek piyasası teorisi ise, göçlerin nedenlerini ülkelerin emek ihtiyacına bağlarken sosyal ağ teorisi; itme-çekme kuramı çerçevesinde göç kararı alanlar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Göç sistemleri teorisi göçü, politik ve ekonomik temelli karşılıklı göçmen değişimi üzerinden, kümülatif nedensellik kuramı ise göçün ekonomik etkisi üzerine yoğunlaşarak, göç ile sanayileşmemiş ülkelerin gelişmiş ülkelere ucuz iş gücü sağladığını, dolayısıyla göç ile terk edilen ülkelerin bu sebeple kalkınmadığını vurgulamaktadır. Tüm bu teorileri ortak noktada birleştiren husus, ekonomidir (Nalbant vd., 2022: 19-20).

Sosyal bilimler alanında uluslararası göçü açıklamaya çalışan çok sayıda teorik yapı ortaya koyulmuştur. Çok fazla çabaya rağmen yukarıda da yer verildiği üzere ekonomi, demografi, sosyoloji, siyaset bilimi, çevre bilimleri ve coğrafya bilimleri gibi birçok disiplin tarafından henüz tutarlı ve genel olarak açıklayıcı bir uluslararası göç teorisi geliştirilemediği görülmektedir (Teitelbaum, 2005: 203). Bu teorilerin genel olarak geçmişte yaşanan göç dalgaları ile ortaya çıktıkları dönemdeki göç olaylarının özelliklerine göre oluşturdukları görülmektedir. Genel kapsamda her bir teori göç olgusuna farklı perspektifle yaklaşarak, göçün sebeplerini ve göçmenin tercihlerini anlamaya çalışmaktadır. Bununla birlikte küreselleşmenin daha önce yaşanmamış bir şekilde hızlanması ve yaygınlaşmasıyla birlikte geçmiş göçlerden farklı olarak günümüzde göçler biçim değiştirmiştir. Ekonomik temelli, kapitalizm tarafından küreselleşme çerçevesinde pazarlanan göç edenin hayat standardını yükselten göç tercihleri ortaya çıkmıştır. 21. yüzyılda ise göçün nedenleri ve göç edenlerin tercihlerinin de değişmesi, aktörlerin artması ve göçün yapısının değişmesi nedeniyle uluslararası göç çok daha boyutları olan bir sorun hâline gelmiştir. Günümüzde Suriye’de yaşanan iç savaş sonucunda tüm dünya ülkelerine zorunlu olarak göç eden Suriyelilerin yaşadıkları sürecin, davranış kalıpları ve tercihlerinin anlaşılabilmesi için yukarıda ifade edilen teorilerin tümünün göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Çünkü yerel etkileri olan bu küresel göçün, etki ve sonuçları açısından tek bir teori ve tipoloji ile açıklanamayacak kadar farklı boyutları bulunduğu açıktır (Erkan, 2021: 431).

Suriyelilerin Türkiye’yi tercih etme nedenlerini teoriler bağlamında ortaya koyan Erkan (2021: 437) tek bir teorinin ortaya koyduğu argümanların bu süreci açıklamada yetersiz olduğunu ve tek bir teori ile açıklanamayacak kadar da karmaşık ve çeşitli olduğunu göstermektedir. Suriyelilerin Türkiye’yi tercih etme nedenlerini açıklamaya çalışan teoriler aşağıda Tablo 16’da gösterilmektedir.

**Tablo 16: Göç Eden Suriyelilerin Türkiye'yi Tercih Nedenlerine Karşılık Gelen Teoriler**

<b>Tercih Sebepleri</b>	<b>Açıklama Getiren Teori</b>
Suriyeli göçmenlerin Türk şehirlerine yayılma imkânının olması	Göç Kanunları
Türkiye-Suriye arası mesafenin kısalığı	Göç Kanunları, Kesişen Fırsatlar Kuramı, İtme Çekme Kuramı
Daha yüksek standartta bir yaşam isteği	İtme Çekme Kuramı, Kesişen Fırsatlar Kuramı, Dünya Sistemleri Kuramı
Suriye iç savaşı	
Ekonomik zorluklar	
Avrupa'ya göç etme ihtimali	İtme Çekme Kuramı
Türk şehirlerine izinsiz yerleşme imkânı	
İstenildiği anda geçici olarak geri dönebilme şansı	
Türkiye Cumhuriyeti tarafından uygulanan açık kapı politikası	İtme Çekme Kuramı ve Kesişen Fırsatlar Kuramı
Türkiye Cumhuriyeti'nin yardımları	İtme Çekme Kuramı ve Kesişen Fırsatlar Kuramı
Türkiye'nin transit göç rotası üzerindeki yeri	Göç Kanunları, İtme Çekme Kuramı, Kesişen Fırsatlar Kuramı, Dünya Sistemleri Kuramı
Türk şehirlerinde sosyal ağlarının olması	İlişkiler Ağı Kuramı

**Kaynak:** Erkan, 2021: 437

Uluslararası göç toplumsal varoluşun her boyutunu etkileyen, kendi karmaşık dinamiklerini ortaya çıkaran bir süreçtir. Teorilerin çeşitli olmasının nedeni budur. Göç konusunda gerçekliğin kavranabilmesi için yerleşik tanımında da değişiklik yapılması gerektiği ortadadır. “Göç, olmuş bitmiş bir gerçeklik değil; şu an olmakta olan ve kendine has özellikler taşıyan ve dolayısıyla da geçmişteki göç teorileriyle tam olarak açıklanamayan yönleri bulunan bir oluş hâli” olarak tanımlanabilir. Bu tanımla göç olgusunun ampirik gerçeklik niteliği yerine, analitik bir nitelik taşıdığı noktası açığa çıkarılmalıdır (Erbaş, 2019: 134). Sosyal bilimlerde, fen bilimlerinde olduğu gibi yasaların olmadığı bir gerçektir. Dolayısıyla göçle ilgili “fizik yasaları gibi net ve kesin kural ve kaideler oluşturmak” söz konusu değildir (Sinha ve Atallah, 1987: 23).

Göç teorileri oluşturulurken bunların daha çok göç süreçlerine veya göçmen kabul eden toplumlara odaklanmaları nedeniyle teorilerin göçün doğası hakkında yetersiz kaldıkları söylenebilir (De Haas, 2010: 228). Bazı teoriler sadece bireysel tercihlere ve bazı teoriler iş gücünün ekonomik koşullarına göre, bazı teoriler de sosyokültürel çerçevede göçü ele almaktadır. Dolayısıyla göç teorilerinin genel olarak sadece gönderen ülkeler üzerine yoğunlaşmaları, hareketliliği merkeze almamaları, göç sonuçlarına odaklanmamaları, ortaya çıkan değişimi açıklayamamaları, bütün bunlara bağlı olarak göçü açıklamada yetersiz olmaları nedeniyle (Kurekova, 2010: 8), göç olgusunun temelinde pek çok farklı ekonomik, sosyal, kültürel, ailevi ve siyasi sebep bulunabileceğini gözden kaçırmaktadır. Dolayısıyla günümüzde genel geçerliliğe sahip bir göç teorisinin mevcut olduğunu söylemek, bu konuda genel, evrensel bir kavrayışa sahip olmak mümkün değildir (Gezgin, 1991: 32; Tekeli ve Erder, 1978: 22; Massey vd., 1993). Bundan dolayı konunun üzerine detaylıca eğinildiğinde literatürdeki kuramları birbirine rakip değil de birbirlerinin tamamlayıcısı olarak görme yaklaşımının doğru olduğu ifade edilebilir. Nitekim ekonomik, sosyal, hukuki, politik, kültürel, etnik veya diğer olgularla ilgili açıklama yapma ve anlamlandırma iddiasında olan farklı kuramların bir arada kullanılması, göçün doğası gereği oluşan çeşitlilik

içerisinde bunların anlamlandırılması ve anlaşılması çok daha efektif sonuçlar üretebilecektir (Massey vd., 1993; Portes, 1997; Kurekova, 2010).

Aşağıda Tablo 17’de yer verilen göç konusunda genel geçer evrensel kuram oluşturmaya savunan modernist anlayış ile kuramsızlığı ve tekilliği savunan postmodernist anlayışın karşılaştırması, göç konusuna ilişkin eleştirel bakışın geliştirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır (Erbaş, 2019: 134-15). Göçün kapsamlı bir teorik açıklaması neredeyse imkânsızdır dolayısıyla açıklama çabalarının büyük ölçüde orta düzey teorilerle sınırlı olduğu görülmektedir (Bijak vd., 2023: 9).

**Tablo 17: Modernizm ve Postmodernizm Genel Varsayımları Açısından Göç**

<b>Modernizm</b>	<b>Postmodernizm</b>
Göç ve göçmenlik olmuş bitmiş ve dolayısıyla da her yönüyle kolayca kavranabilir ampirik bir gerçekliktir.	Göç ve göçmenlik olmuş bitmiş ve dolayısıyla kolay kavranabilir ampirik bir gerçeklik değil devam etmekte olan bir oluş hâlidir.
Göç sürekli olarak benzer biçimde ve aynı nedenlerle olmaktadır.	Göç farklı biçimlerde olmakta ve farklı nedenlere dayanmaktadır.
Göçün nedenleri saptanabilir	Göçün nedenleri çok çeşitli olduğundan saptanamaz karmaşıklığıdır.
Göç eden gruplar homojen ve göç biçimleri benzerdir.	Göç eden gruplar heterojen ve göç biçimleri çok çeşitlidir.
Belirli bir tarihsel anda gözlenebilecek farklılıklar geçicidir.	Yapılması gereken asıl şey, göçle ilgili farklılıkların saptanmasıdır.
Farklılıklar değil benzerlikler asıl olarak öne çıkartılması ve vurgulanmalıdır.	Farklılıkların önce çıkarılması ve vurgulanması gerekmektedir.
Göç tek bir teori ile açıklanabilir/ teorileştirilebilir.	Göç konusunda teorileştirme yapılamaz, sadece incelenen örnek özelinde açıklamalar yapılabilir.
Sonuçta makro düzeyde genel geçer önermeler oluşturabilir.	Sonuçta genel geçer değil, ancak o duruma özgü değerlendirmeler yapılabilir.

**Kaynak:** Erbaş, 2019: 141

### **2.3. Karmaşık Sorun Olarak Göçün Sürekliliği**

Karmaşık sorun olan göçün nedenleri farklı yollarla açıklanmaktadır. Açıklama tercihi de aslında sorunun çözümünün doğasını belirlemektedir. Basit sorunlarda, çözümün ne olduğunu veya ne zaman bulunduğunu gösteren belirli özellikler bulunmaktadır. Ancak karmaşık sorunların çözümlerinde nesnel kriterler bulunmamaktadır. Bu nedenle de hiçbir zaman “nihai”, “tam” veya “tamamen doğru” bir çözüme ulaşılamamaktadır. Karmaşık sorunlar sürekli olarak gelişen ve farklı biçimlerde ortaya çıkan sorunlar olması nedeniyle, sorunun çözüme kavuşma noktası ancak kaynaklar tükendiği zaman, öznel olarak “yeterince iyi” kabul edildiğinde veya “elinden gelenin yapıldığı” hissedildiğinde belirlenmektedir (Rittel ve Webber, 1973: 161). Dorado ve Ventresca (2013: 69) tarafından vurgulandığı üzere “karmaşık sorunlar çözülmez, sadece tekrar tekrar çözülür”. Bu açıdan göçün çözümüne dair nihai bir test bulunmamaktadır. Göç olgusunun etkilediği ekonomik, sosyal, kültürel ve toplumsal alanlar göz önüne alındığında sorunun tamamen çözülmesi mümkün değildir. Bu noktada “karmaşık sorunları durdurma kuralı yoktur” özelliği altında göç olgusunun sürekliliğine, geçmişten günümüze değin dünya rakamları üzerinden bir betimleme yapılacaktır.

Bu özellik bağlamında göç olgusu, çözümüne yönelik nesnel kriterlerin olmaması dolayısıyla tamamen çözüme kavuşturulamamış, geçmişten günümüze değin farklı nedenler sonucunda farklı biçimlerle süreklilik arz eden karmaşık bir sorundur. Özellikle Castles ve Miller'in (2008) 21. yüzyılı "Göçler Çağı" olarak nitelendirerek, günümüzün ve de geleceğin en önemli sorun alanı olarak göç çağının kalıcı olduğunu ifade etmesi de bu kapsamda değerlendirilebilir. Castles ve Miller, göç çağının kalıcı olmasını dört nedene dayandırmaktadır. Bu nedenlerden birincisi; kuzey ve güney arasındaki artan eşitsizliğin, insanı daha iyi yaşam şartlarına ulaştırmak adına göç etmeye zorlayacağı düşüncesidir. İkincisi; yaşanan siyasal, ekolojik ve demografik sıkıntıların insanları kendi ülkeleri dışında mülteci olmaya zorlayacağı görüşüdür. Üçüncüsü; farklı bölgelerde yaşanan ve gün geçtikçe artan etnik ve siyasal çatışmaların gelecekte kitlesel kaçışlara neden olacağı düşüncesidir. Son olarak ise; yeni ticaret bölgelerinin yaratılmasıyla emek hareketlerinde artış olacağını ve bu durumun da göçün kalıcılığı yönünde etkili olacağını ifade etmektedirler (Castles ve Miller, 2008: 7-8).

Bu kapsamda bu özellik ışığında günümüzde dünya göç rakamları yıllar itibarıyla incelendiğinde göç olgusunun toplumları ve bireyleri etkileyecek nitelikte süreklilik gösterdiği anlaşılmaktadır. IOM tarafından yayımlanan raporlarda, göç edenlere ilişkin yer verilen rakamlar, dünya nüfusunun az bir bölümünü ifade etse de, gün geçtikçe göçe ilişkin sayıların arttığını göstermektedir. Aşağıda Tablo 18'de 1970-2020 yılları arası, 50 yıllık süre içerisindeki uluslararası göç edenlerin sayıları gösterilmektedir.

**Tablo 18: 1970-2020 Yılları Arasında Uluslararası Göç Edenlerin Sayıları**

Yıllar	Uluslararası Göç Eden Sayısı	Dünya Nüfusunun Yüzdesi Olarak
1970	84.460.125	2,3
1975	90.368.010	2,2
1980	101.983.149	2,3
1985	113.206.691	2,3
1990	152.986.157	2,9
1995	161.289.976	2,8
2000	173.230.585	2,8
2005	191.446.828	2,9
2010	220.983.187	3,2
2015	247.958.105	3,4
2020	280.598.105	3,6

**Kaynak:** IOM, World Migration Report (McAuliffe ve Triandafyllidou, 2021: 23; McAuliffe ve Oucho, 2024: 24).

Tablo 18 incelendiğinde uluslararası göç edenlerin tahmini sayısı son 50 yılda %56,2 oranında artmıştır. 2020 yılında yaklaşık 281 milyon kişi, doğduğu ülkeden başka bir ülkede yaşamaktadır; bu sayı 1970 yılındaki tahmini 84 milyonun üç katından fazladır. Bu rakamlar devletler tarafından sağlanan verilere ilişkin tahminleri göstermektedir. Ancak burada belirtilmesi gereken bir husus kavram ve tanımlamalarda farklılıkların bulunması ile ülkeler arasında veri toplama metodolojileri arasında bulunan farklılıklar, uluslararası göçmenlere ilişkin istatistiklerin tam olarak karşılaştırılabilir olmasını, gerçekçi verilere ulaşılmasını engellemektedir. Bazı ülkeler uluslararası göçmenleri tanımlamak için farklı kriterler kullanmakta, farklı asgari ikamet süreleri belirlemektedir.

Uluslararası göç istatistiklerine ilişkin mevcut “Birleşmiş Milletler Tavsiyeleri”, uluslararası göçmeni “olağan ikamet ülkesini değiştiren herhangi bir kişi olarak tanımlamakta” ve “kısa dönemli göçmenleri olağan ikamet ülkelerini en az üç ay ancak bir yıldan az bir süre için değiştirenler”, “uzun dönemli göçmenleri bunu en az bir yıl süreyle yapanlar” olarak tanımlayarak ayırım yapmaktadır. Ancak uygulamada tüm ülkeler bu tanımları kullanmamaktadır. Birleşmiş Milletler Tavsiyeleri’nin gözden geçirilmesi devam etmektedir. Genel görünümde uluslararası göç edenlerin toplam küresel nüfusa oranı kademeli olarak artmıştır (McAuliffe ve Triandafyllidou, 2021: 23). Aşağıda Tablo 19’da küresel ölçekte 2000, 2020, 2022 ve 2024 yıllarındaki uluslararası kadın ve çocuk göçmenlerin, mültecilerin ve ülkesinde yerinden edilmiş kişilerin sayıları karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir.

**Tablo 19: 2000, 2020, 2022 ve 2024 Dünya Göç Raporlarından Oluşturulan Kilit Rakamlar ve Göstergeler**

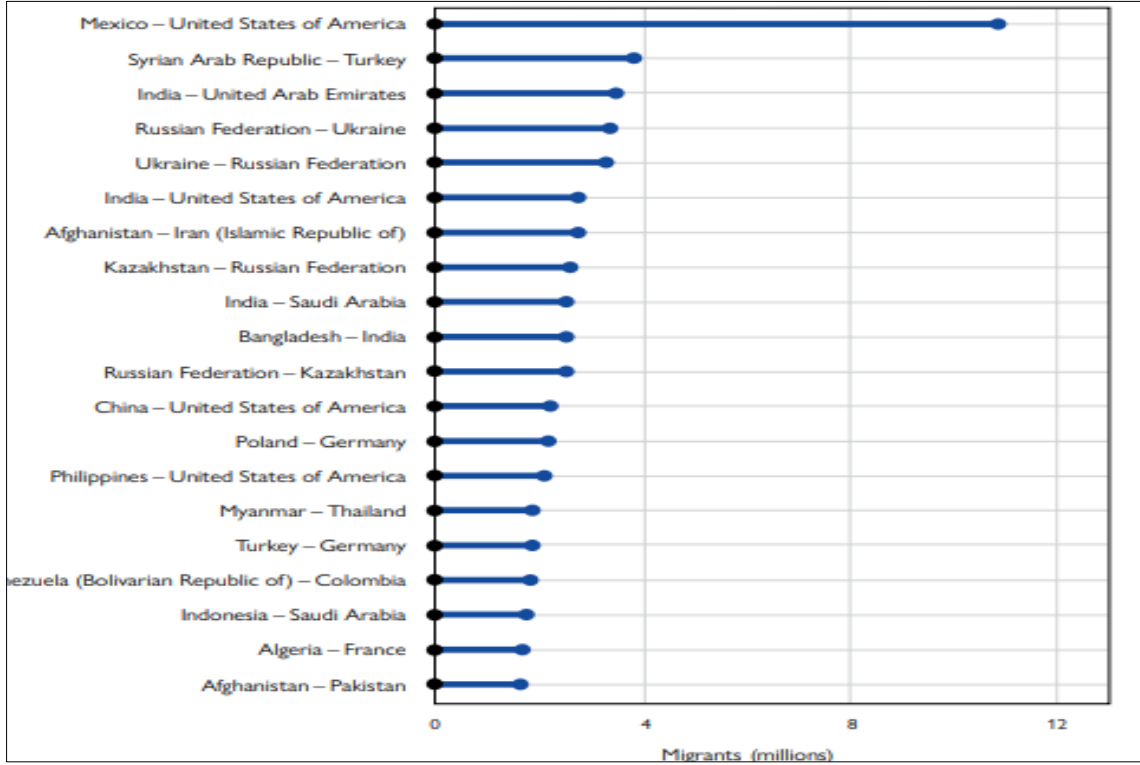
	2000 Raporu	2020 Raporu	2022 Raporu	2024 Raporu
Uluslararası göçmenlerin tahmini sayısı	173 milyon	272 milyon	281 milyon	281 milyon
Göçmenlerin dünya nüfusundaki tahmini oranı	2,8%	3,5%	3,6%	3,6%
Uluslararası kadın göçmenlerin tahmini oranı	49,4%	47,9%	48,0%	48,0%
Uluslararası çocuk göçmenlerin tahmini oranı	16,0%	13,9%	14,6%	10,1%
Uluslararası göçmenlerin oranının en yüksek olduğu bölge	Okyanusya	Okyanusya	Okyanusya	Okyanusya
Uluslararası göçmenlerin oranının en yüksek olduğu ülke	Birleşik Emirlikleri	Arap Emirlikleri	Birleşik Emirlikleri	Arap Emirlikleri
Göçmen işçilerin sayısı	-	164 milyon	169 milyon	169 milyon
Uluslararası işçi dövizlerinin küresel toplamı (ABD doları)	128 milyar	689 milyar	702 milyar	831 milyar
Mültecilerin sayısı	14 milyon	25,9 milyon	26,4 milyon	35,4 milyon
Ülkesinde yerinden edilmiş kişilerin sayısı	21 milyon	41,3 milyon	55 milyon	71,4 milyon

**Kaynak:** İlgili raporlardan yazar tarafından oluşturulmuştur (Mcauliffe ve Khadria, 2019: 10; McAuliffe ve Triandafyllidou, 2021: 10; McAuliffe ve Oucho, 2024: 8).

Tablo incelendiğinde 2000 yılından 2020 yılına kadar yer verilen tüm göstergelerin sayılarında ciddi artışlar yaşandığı görülmektedir. Göçmen sayılarında yaklaşık %87’lik , mülteci sayılarında % 89 ve ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin sayılarında %160 artış yaşanmıştır. 2022- 2024 yılları verileri incelendiğinde, göçmenlerin dünya nüfusundaki oranı sabit kalmış ancak diğer göstergelerin oranlarında ciddi değişimler olmuştur. Örneğin uluslararası işçi dövizleri 702 milyar ABD dolarından, 831 milyar ABD dolarına yükselerek uluslararası göçün kalkınmanın itici gücü olarak önemini göstermiştir (McAuliffe ve Oucho, 2024: 6). Mülteci sayısı 26.4 milyondan 35.4 milyona; ülkesinde yerinden edilmiş kişi sayısı ise 55 milyondan 71.4 milyona ulaşmıştır Bu rakamlar bir anlamda göç sorununun çözülemediğinin ya da durdurulamadığının, durdurma kuralının bulunmadığının kanıtı niteliğindedir. Ayrıca bu rakamlar yalnızca göç edenlerin sayısındaki kademeli olarak artışı değil, göçü etkileyen politikaların ve göç konusunun süreç içerisindeki siyasi öneminin de değişimine işaret etmektedir. Bu değişimler göz önüne alındığında, politikaların nasıl geliştirildiği ve yönetildiği önem arz etmektedir.

Göç hareketlerinin zaman içindeki birikiminin ve göç modellerinin belirli hedef ülkelerdeki önemli yabancı doğumlu nüfuslara nasıl dönüştüğünün anlık bir görüntüsünün görülebilmesi (McAuliffe ve Triandafyllidou, 2021: 27) için aşağıda Şekil 6'da ülkeler arası en büyük 20 uluslararası göç koridorları gösterilmektedir.

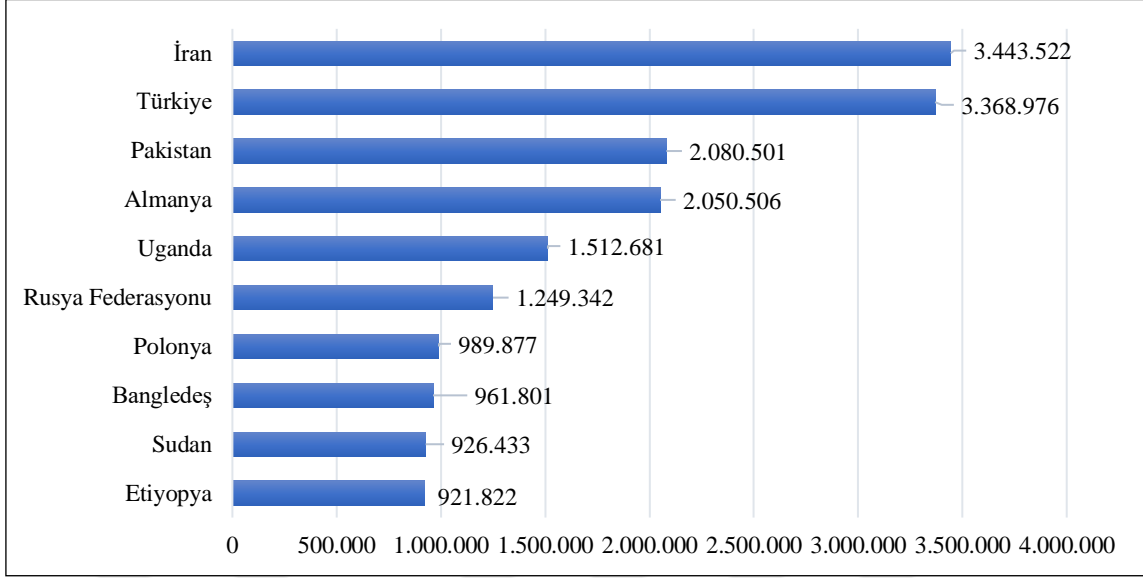
Şekil 6: Ülkeler Arası En Büyük 20 Uluslararası Göç Koridoru (2020)



**Kaynak:** McAuliffe ve Triandafyllidou, 2021: 27

Şekilde görüldüğü gibi dünyanın en büyük koridoru 11 milyon kişiyle Meksika'dan ABD'ye uzanan koridordur. İkincisi Suriye Arap Cumhuriyeti'nden Türkiye'ye uzanan koridordur. Çoğunluklu olarak Suriye Arap Cumhuriyeti'nde on yıldan fazla süren iç savaş sebebiyle yerinden edilen mültecilerden oluşmaktadır. Üçüncü koridor Hindistan'dan Birleşik Arap Emirlikleri'ne uzanan koridordur. Ağırlıklı olarak 3 milyondan fazla işçi göçmenlerden oluşmaktadır. Dördüncü ve beşinci sıralarda Rusya Federasyonu ve Ukrayna arasındaki ikili koridor bulunmaktadır. Rusya Federasyonu'nda doğan yaklaşık 3 milyon kişi şu anda Ukrayna'da yaşarken neredeyse aynı sayıda kişi Ukrayna'dan Rusya Federasyonu'na taşınmıştır (McAuliffe ve Triandafyllidou, 2021: 27). Aşağıda Grafik 2'de dünya sıralamasında en fazla mülteci nüfusuna sahip olan ilk 10 ülkenin sıralaması ve mülteci sayıları gösterilmektedir:

**Grafik 2: Dünya Sıralamasında En fazla Mülteci Yaşayan İlk 10 Ülke Sıralaması (2023)**



**Kaynak:** Einar H. Dyvik (Jul 4, 2024), <https://www.statista.com> adresinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 2’de gösterilen veriler, belirli bir ülkedeki toplam mülteci sayısını ifade etmektedir. BM Mülteci Ajansı’nın verilerine göre 2023 yılı ortasına kadar dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan İran 3,4 milyon mülteci ile birinci sırada ve Türkiye yaklaşık 3.3 milyon<sup>42</sup> ile ikinci sırada yer almaktadır. İran İslam Cumhuriyeti ve Pakistan’ın ev sahipliği yaptığı mültecilerin neredeyse tamamı Afganlardan ve benzer şekilde Türkiye’de göç eden yabancıların neredeyse tamamı Suriyelilerden oluşmaktadır. Son on yılda, bu başlıca ev sahibi ülkelerdeki mültecilerin sayısı artmıştır. 2023 yılı sonu itibarıyla İran İslam Cumhuriyeti’nde mülteciye benzer bir durumda olan 365 bin belgesiz Afgan’ın bulunduğu tahmin edilmektedir. 2022 yılında İran İslam Cumhuriyeti Hükûmeti “kafadan sayılan” nüfusun yeniden sayımını gerçekleştirmiş ve 2021 yılında Afganistan’da Taliban’ın yönetimi ele geçirmesi nedeniyle yeni gelenler de dâhil olmak üzere ülkede ikamet eden tüm belgesiz Afganları kapsayacak şekilde genişletmiştir. Bu uygulamaya 2 milyon 600 bin Afgan’ın kaydolduğu bildirilmektedir. 2021 yılından bu yana sayıların yüzde 14 düşmüş, Türkiye dışında tüm ülkeler artış göstermiştir. İran İslam Cumhuriyeti’nde 2023 yılında 339.400 mülteci artışı, esas olarak Afganların ek tahminlerinin dâhil edilmesinden kaynaklanmıştır. Almanya’daki mültecilerin çoğu Ukrayna (1,1 milyon), Suriye (705.800), Afganistan (255.100) ve Irak’tan (146.500) gelmiştir (UNHCR, 2024: 20).

Yer verilen rakamlar göçün geçmişten günümüze değin durmadan kademeli olarak ilerlediğini göstermekle birlikte göçün farklı ülkelere çeşitli yollarla gerçekleştirildiğinin kanıtı niteliğindedir. Bu noktada Castles ve Miller’in (2008) göçe ilişkin ifade ettiği eğilimler, göç olgusunun günümüzde yeni formlar kazanarak devam ettiğini ve göç olgusunun sonuçlarının dikkat çekici nitelikte bir

<sup>42</sup> Türkiye’de geçici koruma altında bulunan Suriyeliler, uluslararası kaynaklarda mülteci olarak geçmektedir.

boyuta ulaştığını göstermesi bakımından çok önemlidir. Kavramsallaştırılan bu eğilimler; “göçün küreselleşmesi”, “göçün hızlanması”, “göçün farklılaşması”, “göçün kadınlaşması” ve “göçün giderek siyasallaşması”dır (Castles ve Miller, 2008: 12-13):

- *Göçün küreselleşmesi*: Dünyanın birçok ülkesi aynı süreçlerde göç hareketlerinden etkilenmektedir. Göç alan kaynak ülkelerin çeşitliliğinin artması ile birlikte farklı ekonomik, sosyal ve kültürel geçmişe sahip olan göç edenlerin kabulü artmaktadır.
- *Göçün hızlanması*: Dünyada göç hareketleri niceliksel olarak geçmişten günümüzde değin hızla artmaktadır. Bu artış devlet politikalarının önemini ortaya koyarken bir yandan güçlülere sebep olmaktadır. Bu durum ancak geri gönderme politikası ile azaltılabilir.
- *Göçün farklılaşması* : Göç hareketliliğinin tek bir tipi yoktur. Emek göçü, mülteci ve kalıcı yer değiştirme gibi farklı biçimleri söz konusudur. Geleneksel olarak devletlerin göçe ilişkin politikalarına rağmen göç zincirleri bir tür hareket olarak başlamış ve farklı biçimlerde devam etmektedir. Bu farklılaşma elbette ki ulusal ve uluslararası ölçekte alınabilecek önlemlere engel oluşturmaktadır.
- *Göçün kadınlaşması*: Kadınlar tüm bölgelerde ve tüm göç biçimlerinde değilse dahi çoğunda önemli rol oynamaktadır. Geçmişte emek göçünün çoğu ve pek çok mülteci hareketi erkek egemenliğindeydi ve kadınlar sıklıkla aile birleşimi kategorisinde bu sürece dâhil edilmekteydi. Küresel göç tarihi incelendiğinde ise cinsiyet farklılığının daima ön planda olduğu görülmüştür. Ancak günümüzde çağdaş göçlerde kadınların görünürlüğünün daha da arttığı görülmektedir. Bu görünürlükle birlikte kadınların yaşadıkları sorunlar erkeklere göre daha fazla artmakta ve şiddetlenmektedir.

Göç raporlarına dayalı olarak gösterilen rakamsal veriler Castles’in eğilimlerini açıkça ortaya koymaktadır. Bu açıdan göçün devam ettiği net olarak gözükmeyle birlikte kaynak ve hedef ülke açısından yarattığı sonuçlar ve nedenleri açısından da göç olgusu durağan bir olgu olarak nitelendirilmemektedir. Nedensellik ve mekânsallık özelliği göçün; tanımlanması, açıklanması, çözümlenmesi ve değerlendirilmesinde kuramsal ve ampirik anlamda karmaşık bir yapının gelişimine zemin hazırlamaktadır. Dolayısıyla göç kavramı uzun bir süreci ifade etmekle birlikte birbirleri ile bağlantılı da olan farklı süreçlere de sahiptir. Bu süreçlerin ise kaynak ülke, transit ülke, hedef ülke ve göç edenler açısından ayrı bağlamlarda değerlendirilmesi gerekmektedir. Göçün etkileri, yer değiştirme fiilinin gerçekleşmesi sonrasında da devam eden bir olgudur. Bu durum, göç eden kişinin hedef ülkeye varmasının ardından yaşadığı deneyimler, diğer insanlarla girdiği etkileşimler ve karşılaştığı sorunlarla ilgilidir. Dolayısıyla göç, hedef ülkeye varışla sonlanan bir süreç olarak değerlendirilmemektedir (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 249-250).

## 2.4. Karmaşık Sorun Olan Göçe İlişkin Çözümlerin Değerlendirilmesi

Doğası gereği sosyal sorunlara yönelik farklı çözüm yöntemleri bulunmakta, tek bir çözüm yönteminde dahi farklı bakış açıları bulunabilmektedir. Örneğin göç sorunu kapsamında göç edenlerin entegrasyonu söz konusu olduğunda, bireylerin karşı karşıya olduğu belirli durumlara, kurumsal gerçeklere, toplumsal algılara ve yargı ve politika yetkisine sahip yapılara bağlı olarak değişen çeşitli düzeylerde engeller ve fırsatlar bulunmaktadır. Ayrıca sorunu kökten farklı şekilde anlayan birçok paydaş bulunmaktadır (Nardon ve Hari, 2022: 10). Göç edenlerin entegrasyonunun sağlanmasında paydaşlar arasında hükümetler, yerel yönetimler ve göç edenler yer almaktadır. Aynı soruna ilişkin farklı ve bazen çelişkili anlayışlar ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise çok düzeyli ve çok yönlü bir tepkiyi gerektirmektedir. Ayrıca “karmaşık sorunların çözümleri “doğru” ya da “yanlış” değildir...çok sayıda insanın zihniyetlerini değiştirmesini gerektirirler” (King, 2021: 27). Kabul edilmiş bir çözüme ulaşmak için ortak bir anlayışın bulunması karmaşık sorunların doğasına aykırıdır. Bunun yerine, göçe yönelik ilgili aktörlerin farklı ancak bağlantılı öznel anlayışları ve stratejileri bulunmaktadır.

Göçe yönelik çözümlerin hesaplanamazlığı, Rittel ve Webber’in (1973) özelliklerinden 5., 7., ve 10. özelliklere karşılık gelmektedir. Bu, karmaşık sorunların kendi özel bağlamlarındaki benzersizliği nedeniyle tek bir çözümün herkese uymayacağı gerçeğini ifade eder. Dolayısıyla çözümler de benzersiz olacak ve aktarılamayacaktır. Bu durum diğer yapılan çözüm yöntemlerini öğrenme ve bağlamsal farklılıklar nedeniyle diğerlerinden ders çıkarma zorluğuna işaret etmektedir. (Norton, 2012: 458-459). Bu noktada sorunu değerlendirenlerin farklı bakış açılarına sahip bulunması nedeniyle karmaşık sorunların çözümleri doğru veya yanlış olarak değil; iyi veya kötü olarak değerlendirilir” özelliği altında ülkelerde uygulanan politikaların ne olduğu ve nasıl yankı bulduğu ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

UNHCR’nin yetki alanının önemli bir bileşenini mülteciler için kalıcı çözümler aramak oluşturmaktadır. Kalıcı çözümler, mültecilerin ve IDP’lerin hayatlarını güvenli ve onurlu bir şekilde yeniden inşa etmelerini sağlamaktadır. Bu çözümler arasında “gönüllü geri dönüş, yerel entegrasyon ve üçüncü bir ülkeye yerleştirme” yer almaktadır. UNHCR, geleneksel üç çözüme ilişkin verileri de sağlamaya çalışmakta ancak bu kolay olmamaktadır. Bu çözümler arasında birçok kişi için tercih edilen çözüm, eve dönüştür. Tamamlayıcı yollar ve aile birleşimi de üçüncü ülke çözümlerini genişleterek ev sahibi ülkeler üzerindeki baskıyı hafifletebilir ve eğitim yolları veya iş gücü hareketliliği de dâhil olmak üzere, mültecilerin bir çözüme ulaşma kapasitelerini geliştirerek kendi kendilerine yeterliliklerini artırabilir. Bu çözümler, UNHCR ile insani yardım ve kalkınma kuruluşları için stratejik bir önceliktir. Ancak çeşitli nedenlerden dolayı herhangi bir yılda mültecilerin yalnızca çok küçük bir kısmı bir çözüme ulaşmakta ve bu da birçok mülteci çıkmazının sürekli olarak devam etmesine katkıda bulunmaktadır. 2022 yılında bir çözüm bulan mülteci topluluklarının ve yerinden edilmiş kişilerin sayısı bir önceki yıla göre artmış olsa da, kalıcı çözümler

çok az kişi için gerçek olmaya devam etmektedir. Yerinden edilmiş kişilere yönelik kalıcı çözümlere ilişkin güvenilir istatistikler genellikle kolaylıkla elde edilememekte ve toplanması zor olabilmektedir. 2022 yılında en az 5,7 milyon yerinden edilmiş kişi, bir önceki yıla kıyasla yüzde 8 daha fazla bir oranda menşe yerlerine geri dönmüştür (UNHCR, 2018; UNHCR, 2022: 36). UNHCR bu çözümlerden birini mülteciler için uygulamaya çalışmaktadır. Ancak sayıları çok fazla düzeylere ulaşan mülteciler ve ülkesinde yerinden edilmiş kişiler için kalıcı çözümler uygulanamamakla birlikte çözüme ulaşabilme sürecinde çözüm getirilemeyen diğer problemlerin de sayısı artmaktadır. Genel olarak kalıcı çözümlerin veya uzun süreli çözümlerin bulunamayışının, güvenliğe ilişkin sorunları giderek daha kötü hâle getirdiği görülmektedir (www.unhcr.org, 2024).

Ayrıca büyük kitlesel geri dönüşlerde köken ülkede bulunan zayıf yönetim, sınırlı ekonomik fırsatlar ve sağlık hizmetlerinin kısıtlılığı gibi çok çeşitli zorluk alanları bulunmaktadır. Dolayısıyla ideal olarak gösterilen geri dönüş, mülteciler açısından kalıcı bir çözüm olarak değerlendirilmemektedir. Çünkü genel olarak mültecilerin geri dönüş ve sonrasında güvenlik gibi birçok kaygıları ve yaşam şartları ele alınmamaktadır (Buz ve Korç, 2021: 210). Göçe ilişkin getirilecek çözümler sistematik ve çok boyutlu olmalıdır. Dolayısıyla tek veya basit bir çözüm yeterli olmayacak, çok paydaşlı aktörler çerçevesinde entegre politikalar geliştirilmesi gerekecektir.

Uluslararası göç sonucunda ABD, Kanada, Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya ve Hollanda gibi devletler sayısı artmaya başlayan mültecilere karşı “giriş ve yaşama koşullarını zorlaştırıcı ama ülkeden sınır dışı etmeyi kolaylaştırıcı” sert kanunlar içeren önlemler almaktadır (Deniz, 2014: 178). Göçe ilişkin uygulamalara bakıldığında Almanya, Hollanda ve Danimarka başta olmak üzere göç sorununa karşı en sert tepkiler ve radikal tedbirler, AB üyesi devletlerden gelmiştir. 2000’li yılların başından itibaren çeşitli ekonomik faktörlerin, kriz ve küçülmelerin de etkisiyle Avrupa’da öncelikle sağ partiler ve popüler baskıların ardından da sol partiler orta sınıfın da desteğini almak suretiyle göç ve göçmen karşıtlığı üzerinden politikalar benimsemişlerdir. Göçün şiddetinin ve yoğunluğunun artmasıyla birlikte bu politikalar somut uygulamalara dönüşmeye başlamıştır. 11 Eylül saldırıları ve neticesinde gelişen olaylar bu dönüşümü hızlandırmış, göçmenler açısından yukarıda ifade edilen sert kanunlar ülke parlamentolarından çıkmaya başlamıştır. Yalnızca ülke bazlı adımların yetersiz olacağı öngörüsüyle birlik çatısı altında da önlemler alınması gerekliliği AB devletlerini bir araya getirmiştir. 21-22 Haziran 2002 tarihinde İspanya’da gerçekleştirilen Sevilla Zirvesi bir araya gelişin göstergesi olarak okunabilir. Zirvede, ülkelerin ulusal sınırlarını koruyan ayrı güvenlik birimleri yerine tüm AB sınırlarını koruyacak ve güvenliğini sağlayacak ortak bir sınır güvenlik biriminin oluşturulması kararının alınmasını takiben 3 Ekim 2005 tarihinde Frontex (Avrupa Birliği Sınır Güvenliği Birimi) kurulmuş ve göreve başlamıştır. Bunun yanında zirvede alınan diğer bir karar doğrudan doğruya sığınmacı üreten ülkelere kendilerinden kaynaklanan sığınmacı sayısını azaltmaları karşılığında ekonomik yardımların yapılmasının da önü açılmıştır (Deniz, 2014: 179- 180).

Devletler tarihi açısından bakıldığında henüz çok genç olan AB'nin göç konusunda hazırlıksız yakalandığını söyleyebilmek mümkündür. Henüz net ve sistematik bir göç politikası bulunmayan birlik bu konuda anlık gelişen ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmelere bağlı konjonktürel tepkiler vermektedir. Değişen şartlara ve durumlara göre adeta göç yolda düzülür mantığıyla atılan bu adımlar stabil bir göç politikasının belirlenmesi/oluşturulması önünde de bir engel gibi durmaktadır. Bu konudaki eksikliklerin göze çarpmasıyla birlik genelinde ortak bir göç politikasının oluşturulmasına yönelik somut adımlar biraz önce ifade edildiği üzere atılmaya çalışılmakta ve bu çabalar günümüze değin devam etmektedir. AB üyesi devletlere yönelik göç yükünün hafifletilmesi ve etkilerinin azaltılması bağlamında Türkiye ile geliştirilen iş birliği politikası bunun bir tezahürü olarak görülebilir. Bu kapsamda göç eden yabancıların Türkiye'de kalmak şartıyla eğitim imkânlarının artırılması ve emek piyasasına girebilmeleri için AB tarafından Türkiye'ye ekonomik destek taahhütleri de söz konusudur (Koçak ve Gündüz, 2017: 87).

Göç eden yabancılara yönelik büyük bir yükün altına giren Türkiye'nin gayretleri, BM ve bazı devletlerce takdir edilmektedir. Türkiye, kamplarda kalan Suriyeliler üzerinden uluslararası toplumun desteğinin sürekliliğini sağlamaya çalışmaktadır. Öte yandan, yaklaşık 2.5 milyon Suriyeli sağlık, eğitim gibi alanlarda aldıkları desteğin dışında kendi imkânlarıyla yaşamlarını sürdürmektedir. Kamp dışında kalan Suriyelilerin, özellikle sosyoekonomik açıdan yol açtığı sorunlar büyük olmakla birlikte Türkiye bütçesine getirdiği yükün sınırlı olduğu söylenebilir. Dolayısıyla Türkiye'nin "sığınmacılara ev sahipliği" argümanına karşılık olarak sadece kamplarda kalan sığınmacılarla ilgilendiği tezi ileri sürülebilmektedir. Bu konuda bazı uluslararası çevreler tarafından, göç eden Suriyelilere yönelik harcamaların Türkiye'nin bütçesini etkilemediğine/etkilemeyeceğine dair yapılan açıklamalar dikkat çekicidir (Tamçelik ve Ayvaz, 2016: 16). Dolayısıyla Suriyelilerin statülerine, durumlarına ilişkin var olan uzun süreli belirsizlik, kalıcı çözümler çerçevesinin Suriyelilerin çıkmazına son vermedeki başarısızlığıyla ilgilidir. Aynı zamanda göç edenlerin sığınma yerlerine yerleşmesini önlemek için "kasıtlı bir yönetim stratejisi" olarak da düşünülebilir (Biehl, 2015: 57).

## **2.5. Karmaşık Sorun Olarak Göçün Sorunlar Yumağına Neden Olması**

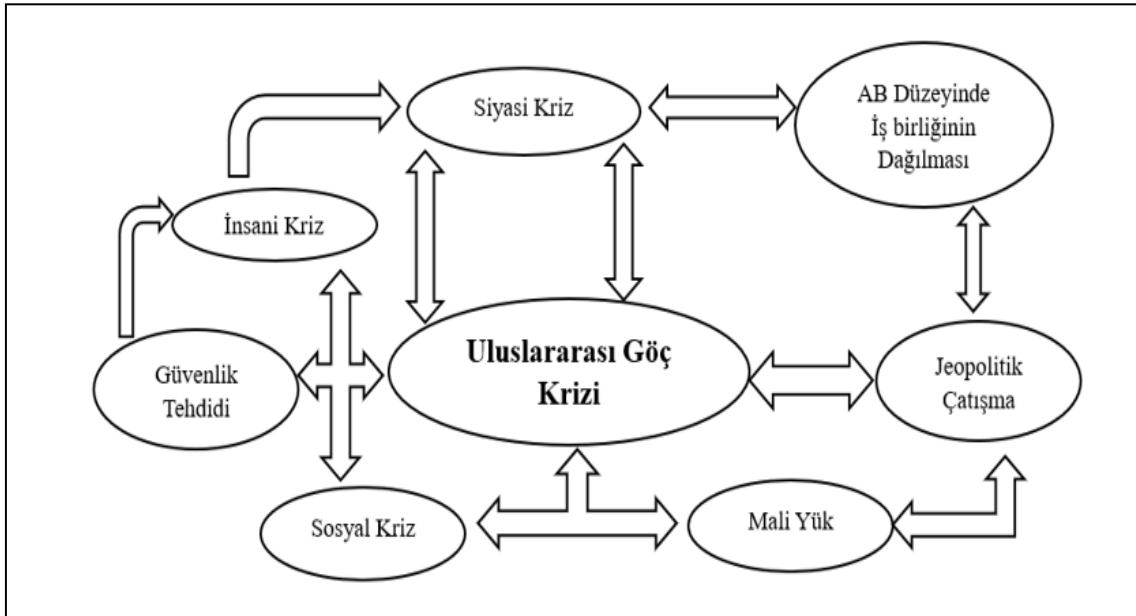
Bir karmaşık sorunun hangi düzeyde çözüleceği hususu, soruna yaklaşan aktör veya liderin kendine olan güvenine bağlıdır ve mantıksal temellere dayanılarak karar verilemez. Bu açıdan karmaşık sorunun doğal seviyesi belirlenebilir değildir. Bir sorunun formülasyon düzeyi ne kadar yüksekse, sorun üzerinde bir şeyler yapmak da o kadar zor hâle gelmektedir. Dolayısıyla semptomları gidermek değil, sorunun kendisini yüksek bir seviyede çözmeye çalışmak önem arz etmektedir. Elbette ki bu çözme süreci ise ortada bulunan uyumsuzlukların nedensel açıklamalarının aranması ile başlamaktadır. Bu nedenin ortadan kaldırılması ise asıl soruna ilişkin bir semptom olarak başka bir sorun ortaya çıkarmaktadır (Rittel ve Webber, 1973: 165). Bu kapsamda karmaşık sorunlar genellikle başka sorunların belirtileridir (Rittel ve Webber, 1973; Peters, 2017) ve bu kavram özünde bir dizi

“sahipsiz” süreci tanımlamaktadır (Klasche, 2023: 1). Bu noktada “her karmaşık sorun, başka bir sorunun belirtisi olarak kabul edilebilir. Karmaşık bir sorunu temsil eden bir tutarsızlığın varlığı, çeşitli şekillerde açıklanmasına neden olmaktadır. Burada seçilen açıklama da aslında sorunun çözümünün doğasını belirleyecektir.” özelliği betimlenmeye çalışılacaktır.

Head’ın (2019) ifade ettiği gibi “bütün karmaşık sorunlar krizden krize sürükleniyor gibi görünmektedir” (Head, 2019: 189). Bu açıdan Avrupa göçmen krizine bakıldığında; yerel ve küresel ayrımları ortadan kaldırdığı ve mikro ve makro süreçleri birbirine bağlamaya zorladığı görülmektedir.

Avrupa Göçmen Krizi birbiri ile bağlantılı birçok krize işaret etmektedir. Evlerini terk eden bireylerin acıları ile ilişkili bir insani kriz; ülkeler ve kıtalar arasında uzanan jeopolitik bir çatışma; göç alan ve transit ülkeler için bir güvenlik tehdidi; devletler için ağır bir mali yük; AB üye devletleri arasındaki iş birliğinin bozulması olarak görülebilecek bir sorundur. Ayrıca sorun, menfaatleri ve kapasiteleri olan herkesin birlikte bir çözüm üretebileceği ve ardından konuyla etkili bir şekilde ilgilenmek için ortak varlıklarına güvenebileceği tek bir siyasi düzlemde ele alınamamaktadır. Bunun yerine, sorunun çözümüne yardımcı olabilecek birçok farklı yönetim, hükümet ve özel kuruluşun aktörlerinin birbirinden bağımsız farklı söylemleri, çözüm önerileri ortaya çıkacaktır (Geuijen vd., 2017: 622, Klasche, 2023: 1). Aşağıda Şekil 7’de göç krizi ilişkisel bir yaklaşımla gösterilmektedir:

Şekil 7: Göç Krizine İlişkisel Bir Yaklaşım<sup>43</sup>



**Kaynak:** Selg ve Ventsel (2020) ve Selg'den (2020: 18) yazar tarafından uyarlanmıştır.

<sup>43</sup> Ancak kriz karmaşık sorun olarak kavramsallaştırılacaksa, bu şemanın yalnızca senkronik bir anlık görüntü olarak değil, hareketli diyakronik bir şekilde hayal edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Selg, 2020: 18).

Bu açıdan bakıldığında örneğin insani krizin yönetil(e)memesi siyasi krizi tetiklemektedir ve jeopolitik krize karışma kampanyaları için tetikleyici olarak kullanılmaktadır. Siyasi kriz, insani krizin yönetilememesine, sorun olmaktan çıkarılmasına yol açarak siyasi krize yakıt ikmal yapmakta ve jeopolitik kriz için de zemin hazırlamaktadır. Aynı durum, mülteci karşıtlığını körükleyen ve bu yolla insani ve siyasi krizleri etkileyen jeopolitik kriz için de geçerlidir. Tüm krizler ve çatışmalar kurucu bir ilişki içindedir ve bunları bağımsız varlıklar olarak görmek mümkün değildir. Aynı ayrı görülebilirler ancak hem araştırma hem de yönetim açısından ayrı olarak görülemezler (Selg ve Ventsel, 2020: 351- 352 ). Başka bir bağlamsal perspektifte birbirleri ile ilişkili sorunlar açısından uluslararası göç olgusu başarılı müdahaleyi özellikle sorunlu hâle getiren karmaşık bir sistem içerisinde de yer almaktadır. Karmaşık bir soruna böyle bir sistem içerisinde “doğrusal bir zihniyetle yaklaşmak, istenmeyen sonuçlara yol açan müdahalelere neden olabilir” (Kaundert ve Masys, 2018: 81). Karmaşıklıklar ve belirsizlikler barındırmaları nedeniyle çözümleri çok zor olan bu krizler tek bir aktörün veya ülkenin sorunu olmaktan çıkmaktadır. Bu krizlerle mücadele edilmesinde yönetsel bağlamda iş birliklerinin yapılması gerekmektedir (Uzun, 2023: 116).

Avrupa’da göç edenlerin (sığınmacı olarak ifade edilmekte) kabulü; politika aktörlerinin sorunu farklı şekillerde tanımlaması ve mevcut politika çözümlerinin şimdiye kadar zorlukları çözmeye başarısız olması nedeniyle göçün, karmaşık bir sorun olduğunu göstermiştir. Bu durum özellikle 2015-2016 Avrupa “mülteci krizi” sırasında, sığınma kabulü ile ilgili çeşitli siyasi ve idari sorunlar ortaya çıktığında daha da belirgin hâle gelmiştir. Sorunun kendi yapısı ve çözümleri konusunda Avrupa ve ulusal hükümet düzeylerinde uzlaşmak zor iken farklı kademeler arasında fikir birliği sağlamak ve çok düzeyli yönetim biçimleri inşa etmek de zor olmuştur (Geuijen vd., 2020: 245).

Avrupa ülkelerinin çoğunluğunda göçün yalnızca bir güvenlik tehdidi olarak görüldüğü ifade edilmektedir. Ancak böylesine birbirleri ile bağlı birçok krizi içinde barındıran karmaşık soruna tek bir açıdan yaklaşarak sorunun basit, tek yönlü bir sorunmuş gibi görülmesi, çözümüne de basit bakılmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşım “Akdeniz’de boğulan insanların Doğu sınırında donarak ölmesini” ya da Yunan adalarında kamplarda geçen zor yaşamları göz ardı ederek, insani krizin daha da karmaşıklaşmasına neden olmaktadır (Klasche, 2023: 9). Bu konuda Donald Trump’ın, kitlesel göç akınına durdurmak için Meksika ile ABD arasındaki sınır duvarının inşa edilmesi ve genişletilmesi düşüncesi örnek verilebilir. Duvarlar, ulusal ve ekonomik güvenlik ile sınır güvenliğinin korunmasında çözüm politikası olarak kullanılmaktadır. Ancak ne kadar etkili olduğu konusu tartışmalıdır. Trump’a göre sorun eğer yalnızca güvenlik sorunu ise sadece sınırlar kapatılırsa bu sorun çözülecektir. Ancak Meksika-ABD sınırının güçlendirilmiş ve askerleştirilmiş olmasına rağmen bu konuda etkisi bulunmamaktadır. Bu sınır duvarının akının durmasına değil akının yeniden yönlendirilmesine neden olacağı ifade edilebilir. Ayrıca siyasi sorunlara ek olarak sınır duvarıyla ilgili ekonomik sorunlar da ortaya çıkacaktır (Garrett, 2018: 184, 203). Diğer taraftan

sorunun yalnızca insani kriz olarak ele alınması da güvenlik boyutunun göz ardı edilmesini doğuracağından sorunun anlaşılması önem taşımaktadır.

Göç hareketinin gerçekleştirilmesinin ardından kaynak ve hedef ülkelerde; siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda birçok sorunun ortaya çıktığı görülmektedir. Ayrıca bu sorunlar; etki alanı, ülke ve toplumlara göre farklılık göstermekle birlikte bireylerin sahip oldukları cinsiyet, eğitim, kadın ve çocuk olma durumlarına göre de şiddeti ve niteliği artan sorunlar olarak değerlendirilebilir.

Göç, göçün nedenleri ve etkileri ulusal düzeyde, ülkenin konut veya iş gücü piyasasına erişim açısından çok sayıda göçmeni kabul etme kapasitesi ve yerel düzeyde yerel topluluklarla ilişkiler çeşitli özel sorunlar doğurmaktadır. Bu nedenle göç yerel ve ulusal sorunların ortaya çıkmasına neden olan küresel karmaşık bir sorundur. Bu sorunlar küçük veya büyük nitelikte olabilir ancak hepsi de ilgili oldukları insanlar ve aktörler açısından çok önemlidir (Pachocka vd., 2020: 149). Bu sorunlar genel olarak yoksulluk, işsizlik, temel kentsel hizmetlere erişim hakkından mahrum kalma eğitim, sağlık vb. temel hizmetlerden yeterli düzeyde yararlanamama, düşük sosyal statülü yerlerde yaşamını sürdürme, şiddete açık olma gibi genel anlamda güvensiz bir yaşama karşılık gelen birçok toplumsal sorunun da ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Dericioğulları Ergun, 2014: 14-15; Kanal ve Rottmann, 2021). Uluslararası göçün neden olduğu sorunlar kaynak ve hedef ülke ile göçmenler açısından farklı olmakla birlikte farklı değişkenlere sahiptir. Ancak bu sorunların en fazla hedef ülkeler ve göç edenler bağlamında ortaya çıktığı ifade edilebilir. Bu açıdan aşağıda uluslararası göçün neden olduğu sorunların bazılarını, hedef ülke ve göç edenler kapsamında yer verilmektedir:

*Göç ve Toplumsal, Kentsel ve Mekânsal Yapı:* Muhtevası gereği fiziksel manada bir yer değiştirme hareketinden çok daha fazla anlamlar içeren göç hareketleri, özellikle kent, kent yönetimleri ve kent sakinlerini etkilemekte ve ilgilendirmektedir. Bu noktada ortaya çıkabilecek sorunlar açısından göçlerin nasıl gerçekleştirildiği hususunun da önemli olduğu ifade edilebilir. Göçün zorunlu veya gönüllü olarak gerçekleşmesi toplumsal, kentsel ve mekânsal yapıda ortaya çıkan değişim ve dönüşümlerin niteliğini belirlemektedir. Gönüllü göçlerde bireyler, göç ettikleri yerleşim yerinin toplumsal ve mekânsal yapısına daha kolay adapte olabilmektedir. Ancak zorunlu ve kitlesel olarak gerçekleşen göçlerde ise toplumsal, kentsel ve mekânsal yapıdaki değişimler ve dönüşümlerin niteliklerinin değiştiği ve daha farklı boyutlara ulaştığı ifade edilebilir. Zorunlu ve kitlesel olarak gerçekleşen göçler ilk etapta ulusal güvenliğe tehdit olarak algılanmakta bu nedenle göçle ilgili düzenlemeler genellikle merkezi yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak göç edenler kentlere yerleştirilmektedir. Bu noktada kent yönetimlerinin kente göç edenlerin kendi nüfusuna göre planlanmış olduğu hizmetler nüfusun artmasıyla birlikte yetersiz kalmakta, yerel yönetimlere ekstra mali yük ve sorumluluklar getirmektedir (Tümtaş ve Ergun, 2016: 1352; Akman, 2018: 456).

*Göç ve Ekonomi:* Günümüzde artan göç hareketleri ile birlikte göç ve ekonomi ilişkisi üzerinde çok daha fazla durulmaya başlanmıştır. Ekonomi literatürü incelendiğinde göç ve ekonomik büyüme arasında olumlu ve olumsuz olmak üzere çift yönlü bir etkileşim olduğu ifade edilmektedir. Pozitivist perspektife dayalı yaklaşımlar göçün ekonomik büyüme üzerindeki etkisini beyin göçü ve beşeri sermaye açısından ele alırken, pozitivist olmayan yaklaşımlar ise nitelsiz iş gücünün olumsuz etkileri açısından konuyu değerlendirmektedir. Bu bağlamda uluslararası göçün, göç veren ve göç edilen ülke bağlamında sosyoekonomik sorunlara neden olduğu ortaya koyulmaktadır (Sevinç vd., 2016: 398).<sup>44</sup> Ceritoğlu vd. (2017) tarafından yapılan çalışmada, Suriyeli mültecilerin Türkiye’deki yerel iş gücü piyasası üzerindeki etkisi incelenmiş ve göçün işsizlik oranını artırdığı özellikle hassas ve dezavantajlı gruplar olarak genç, kadın ve daha az eğitilmiş kişilerin çok daha fazla olumsuz etkilendikleri ortaya koyulmuştur.

Küresel sorunlar olarak nitelendirilen bu iki sorun birbirinin etkisi ve sonucu olarak görülmektedir. Skeldon’un ifadesiyle yoksulluk göçe neden olabileceği gibi, göç de yoksulluğa neden olmaktadır. Bu açıdan göç bir taraftan yoksulluğun azaltılması yönünde olumlu etkilere sahipken bir taraftan da yoksulluğu beraberinde getirmektedir (Skeldon, 2002: 67). Ayrıca Çağlayan (2008) göç ile yoksulluk arasındaki ilişkiyi dört madde ile özetlemektedir: “Yoksulluk, göç için itici faktördür; yoksulluk, göç edebilmenin hareket alanını kısıtlar; göç, yoksulluğa neden olur ve göç sonrasında göçerler yoksullaşma yaşamaktadır; göç yolu ile yoksulluk azaltılmaktadır”.

Yaşanılan mekânda sosyoekonomik yaşam koşulları yeterli değilken bir de başka bir mekânsal ölçekte yeni yaşam kurma çabaları yaşam koşullarının daha da zorlaşmasına sebep olmaktadır. Yeni mekânsal ölçekte ilk olarak barınma ve istihdam ihtiyaçlarında ortaya çıkan zorluklar genel olarak tüm sosyal, kültürel, ekonomik ve politik süreçlerin uzağında kalma durumuna da neden olmaktadır. Dolayısıyla ortaya çıkan sorunlar ve bu sorunlara hazırlıksız yakalanma süreci beraberinde birçok olumsuzluğu getirmektedir (Tümtaş ve Ergun, 2014: 6).

*Göç ve Suç:* Wlof (2015: 294) ve Vasiljevic vd. (2020: 8), göçmen ve suç sorunu arasında bir ilişki olduğunu belirtmektedirler. Bu noktada ortaya çıkan suçun ise tek bir nedeni yoktur. Suçun oluşumunda ekonomik koşullar, toplumsal ve kültürel değerler, dinsel ve ahlâkî baskılar ve mevcut durum ve göçmenler açısından özellikle toplumsal uyum ve entegrasyon sürecinde ortaya çıkan tüm olumsuz koşullar göçmeni suça iten etkenler olarak ifade edilebilir. Göç öncesi, süreci ve sonrasında psikolojik olarak travma yaşayan göç eden birey, bu durumlardan etkilenerek suç işleyebilmektedir (Heinisch, 2012: 452; Bell, 2014: 9). Göçün suç eğilimine etkisi üzerine Almanya özelinde araştırma yapan Piopiunik ve Ruhose (2017: 258) göçün, suçu önemli ölçüde artırdığını ve bu durumun bölgesel koşullara bağlı olarak farklı şekil ve düzeylerde gerçekleştiğini belirtmektedir. Göç ile suç

---

<sup>44</sup> Göçün ekonomik büyümeye katkısı olduğu (Mahia vd , 2020; Tanrıku, 2021) özellikle Avrupa ülkeleri için göç ile refah devleti çabası arasında pozitif bir ilişki olduğu ortaya koyulmuştur (Fenwick, 2019).

arasındaki bağı ise dört maddeye dayandırarak açıklamaktadırlar; birincisi Alman göçmenlerin sahip oldukları düşük vasıf, düşük Almanca dil yeterliliği ve düşük eğitim seviyeleri gibi olumsuz özellikler nedeniyle suç faaliyetlerine katılma olasılığının daha yüksek oldukları ile ilişkilendirilmektedir. İkincisi ise Alman göçmenlerin ikamet ettikleri bölgeyi özgürce seçememeleri, dolayısıyla iş gücü piyasasında daha büyük bir beceri uyumsuzluğuna ve daha kötü meşru kazanç fırsatlarına neden olmamalarıdır. Üçüncüsü göçün suç üzerinde kısa vadeli etkilerinin olduğudur. Örneğin, yeni topluma entegrasyonun biraz zaman alması nedeniyle göçmenlerin varışlarından sonraki ilk yıllarda suç işleme olasılıkları daha yüksekse, o zaman suçun kısa vadeli etkileri daha büyük olmaktadır. Dördüncüsü, Alman göçmenlere varışta hemen Alman vatandaşlığı verildiği ve sınır dışı edilme tehdidi ortadan kalktığı için özgürleşmenin verdiği durumdur. Yazarlar göçün toplam suç üzerinde güçlü bir genel etkisi olduğu ve suç etkisinin hedef ülkedeki bölgesel koşullara bağlı olduğunu vurgulamaktadırlar. Ayrıca göçün suç üzerindeki etkisinin, önceden suç oranının yüksek, yabancıların yoğun ve nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu ilçelerde özellikle güçlü olduğunu ortaya koymuşlardır. Bu bulgular, suç faaliyetlerini teşvik eden (olumsuz) sosyal etkileşimlerle uyumludur. Bu nedenle, yeni gelen göçmenleri ev sahibi topluma entegre etmeye yönelik yapıcı stratejiler (dili öğrenmek için yerlilerle teması teşvik ederken, suçlu bölge sakinleriyle temastan kaçınmak) önemli görünmektedir (Piopiunik ve Ruhose, 2017: 259-276).

Kültürel anlamda birçok farklı nedenlerle kendi ülkesinden ayrılarak başka ülkelere göç etmiş insanlar ile ev sahibi konumunda bulunanlar arasında karşılıklı olarak bir algı oluşmaktadır. Göç edenlere dair bireylerde oluşan algının toplumun genel algısını da değiştirdiği ifade edilebilir. İki farklı toplum ilk defa karşılaştığında istem dışı olarak bir yargı ile ve genel olarak olumsuz bir yargı ile birbirlerini karşılamaktadır. Bu da toplumun kabul etme süreci açısından olağan görülebilir. Suriye'den Türkiye'ye gerçekleşen göç sonrasında göç edenlere karşı da toplumda dışarıdan gelmeleri dolayısıyla bir önyargı, kabul bulunmaktadır (Göç, 2023: 1524-1525).

Türkiye'de misafir oldukları ima edilen Suriyelilere yönelik ayrımcı pratikler eleştirilse de buna zemin hazırlayan politikalar göz önünde bulundurulmamakta ve duygusal bir söylem çerçevesinde, geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin varlığını kabullenme ve merhamet etme düşüncesi desteklenmektedir (Yüksel, 2019: 244). Ancak kalış sürelerinin de uzaması nedeniyle toplumsal kabulün anlamı giderek olumsuzlaşmış, Suriye'den göç edenler kentlerde yaşanan bazı huzursuzlukların sebebi olarak görülmeye başlanmıştır. Uzayan misafirlikle birlikte sorunlar artmakta, kimi konularda Suriyeliler suçlanmaktadır. Türkiye'de geçici koruma altında bulunan Suriyelilere karşı bir "göçmen yorgunluğu" yaşanmaktadır. Bir araştırmaya göre, ülke genelinde Suriyelilerin Türkiye'de kalmasının çeşitli sorunlar doğuracağına inananların oranı %76,5'tir (Demir, 2015: 7). Başka bir araştırmaya göre, Suriyeliler Hatay'da toplumsal gruplar arasında güvensizlik ve gerginliklerin yaşanmasına neden olmaktadır (Reçber ve Ayhan, 2013: 326). Göç edenlerin göç ettikleri yerlerde farklı birçok sorunla karşılaştıkları net olarak ifade edilebilir. Ayrıca bu sorunlarla karşılaşma düzeyleri farklılık göstermektedir. Örneğin; Fransa gibi ülkelerde göç edenler birer tehdit

olarak algılanmakta iken başka ülkelerde herhangi bir dışlanmaya maruz kalmadan vatandaş olarak görülmektedirler. Ayrıca bu algılayış aynı ülkede dahi dönem dönem farklılaşabilmektedir. Burada önemli husus ise kriz durumlarında göç edenlerin yerleşimleri konusunda ortaya çıkan etmenlerin göz önünde bulundurulması gerekliliğidir (Castles, 1984: 40).

Hükümet politikalarının yönü nasıl olursa olsun göçle gelenlere yönelik tepkiler bazı kesimler tarafından sert olmaktadır. Mevcut durumda hayatları tahmin edilmeyecek şekilde hızla değişen insanlar, yaşadıkları güvensizliklerin nedeni olarak yeni gelenleri görme eğiliminde olmaktadır. Örneğin gelişmiş ülkelerde yaygın olan algılardan birisi fakir güneyden ve çalkantılı doğudan gelen insan kitlelerinin kendi mesleklerini aldıkları, ev fiyatlarını yukarıya çektikleri ve sosyal hizmetlere aşırı yük getirdikleri yönündedir. Benzer şekilde Malezya ve Güney Afrika gibi göçmen ülkelerde göçmenler işsizliğin, hastalığın ve suçun nedeni olarak görülmektedir (Castles ve Miller, 2008: 20-21).

Başka bir açıdan bakıldığında göç etmek zorunda kalan insanların, suça yatkın oldukları düşüncesinin altında yatan nedenlerin aslında o toplum ile ilgili olan algıdan kaynaklı olduğu ifade edilebilir. Ayrıca göç etmek zorunda kalan insanların hangi şartlar altında göç ettikleri algıyı değiştirebilmektedir. Savaş nedeniyle değil de başka nedenlerle göç etmiş bir toplum ile ilgili algı başka türlü olabilmektedir (Göç, 2023: 1532). İnsan hakları bazı alanlarda vatandaşların hakları olarak değerlendirilmekte, ülke vatandaşı olmayan yabancılar dışlanmaktadır. Yabancıların temel insan haklarından yararlanamaması normal görülebilmektedir (Özdal, 2008: 119).

*Göç, Kadın ve Çocuk* : Dünyada göç edenlerin nüfusunun tarihsel süreç içerisinde sürekli hızla arttığı ve farklı eğilimler gösterdiği görülmektedir. Bu açıdan göçün gerçekleştirilme nedenine bakılmaksızın göç sürecinden en fazla etkilenenlerin kadınlar ve çocuklar olduğu söylenebilir. 2019 yılında yaklaşık 272 milyon kişi uluslararası bağlamda göç etmiştir. 2019 yılında yüksek gelirli ülkelerde tüm uluslararası göçmenlerin %47,6'sını, orta gelirli ülkelerde %48,2'sini ve düşük gelirli ülkelerde %50,9'unu kadınlar oluşturmaktadır (UNDESA, 2020: 4). 2022 yılı dünya göç raporu incelendiğinde ise küresel olarak uluslararası göçmenlerin sayısının 281 milyon civarında olduğu belirtilmektedir. Bu rakam içerisinde uluslararası kadın göç edenlerin oranı ise %48,0'dır. Rapor incelendiğinde, daha önce de ifade edildiği üzere, 2000 yılından 2022 yılına kadar göçmenler ve yerinden edilmiş kişilerin sayılarında %87'lik artışın yaşandığı görülmekle birlikte (McAuliffe ve Triandafyllidou, 2021: 10), bu artış içerisinde kadın ve çocukların oranının her geçen yıl arttığı ifade edilebilir. Göçün kadınlaşma eğiliminin ortaya çıkardığı bir sonuç olarak kadınlar, son 25 yıldır zorunlu göç, düzensiz göç gibi göçün farklı biçimlerini ve göç öncesinde, göç sürecinde ve göç sonrasında farklı olumsuzluklar yaşamaktadır (Yığıttürk Ekiyor, 2020: 222). Çünkü kadınlar, toplumsal cinsiyet rolleri açısından üstlendikleri sorumluluklar ile göç sürecine dâhil olduklarından kadın olmanın ve göçün de zorluklarını bir arada yaşamaktadır. Bu açıdan kadınların hassas bir grup olarak nitelendirilmesi (Sam, 2006: 408) durumun ciddiyetini ortaya koymaktadır. Bu noktada ifade

edilebilir ki, Suriyeli kadınlar cinsiyet farklılığı dolayısıyla erkeklerin deneyimlerinden farklı deneyimlerle karşılaşmakta ve bu nedenle de erkeklerle kıyaslandığında daha ciddi ve farklı problemlerle karşılaşmaktadır (Anthias ve Yuval Davis, 1992: 43; İnsan Hakları ve Sığınmacılar için Dayanışma Derneği, 2014: 5).

Göç eden kadınlar aile içerisinde ve hedef ülkenin iş gücü piyasasında fırsat eşitsizliklerinden dolayı iş bulma konusunda sorun yaşamaktadır. İş bulma zorluğunu aşan göçmen kadınlar ise kamusal alanda kendilerini ülke vatandaşı olan hemcinsleri kadar bile ifade etme fırsatına sahip değildir. Bunun yanı sıra nitelikli eğitim ve öğrenime sahip olan kadınların bu niteliklerinin göç ettikleri ülkelerde tanınmaması diğer bir sorundur (Şeker ve Uçan, 2016: 206; Yalim ve Critelli, 2023). Göç eden kadınların dünyasında şiddet sorunu da devam etmektedir. Özvarış vd. (2019) Suriyeli kadınların erkekler tarafından gördükleri şiddet ve türlerini araştırmıştır. Yapılan araştırma sonucunda her 10 Suriyeli göçmen kadından 6'sının duygusal, 3'ünün fiziksel şiddete maruz kaldığı belirlenmiştir. Suriyeli kadın göçmenlerin %60'ı hakaret, küfür, aşağılama, küçük düşürme, tehditkar davranma, yakınlarına zarar vermek gibi duygusal şiddet yaşadığını; %39'u ise dayak, bir şey fırlatma, itme, tartaklama, saçını çekme, vurma, tekmeleme, sürüklenme, boğazını sıkma, bir yerini yakma, bıçak, silah gibi aletlerle müdahale şeklinde fiziksel şiddet gördüğünü ifade etmiştir. Kadınların yalnızca %7'si yasal kurumlara başvuruda bulunmuş, %42'si sadece yakın çevresine anlatmakla yetinmiştir. Kadınların çoğunun ise dil sorunundan dolayı kendini ifade edemediği ve yardım isteyemediği belirtilmektedir (Özvarış vd., 2019: 36-37). Kadınlar yalnızca bu sorunlarla karşılaşmamakta ayrıca sorunların çözümünde de birçok zorlukla karşılaşmaktadırlar. Bu durum karmaşık bir sorunun çözümünde dahi yeni sorun ve zorunlukların ortaya çıktığını göstermektedir.

*Göç ve Uyum:* Göçmenlerin uyum sorunu denildiğinde bunun dar ve geniş anlamda olan iki farklı tanım düzeyinden bahsedilebilir. Uyum sorunu, geniş anlamıyla ele alındığında göçmenin göç ettiği yerde karşılaştığı ekonomik, sosyal, kültürel ve psikolojik sorunlar ile bu sorunlarla baş etme stratejiler, yaşadığı değişim ve göç ettiği ülkenin ve toplumunun göçmenlerin sorunlarına verdiği tepki ve uyguladığı politikalar bütünü olarak kabul edilebilir. Dar anlamda uyum ise mülteci ya da göçmen bir kimsenin, göç ettiği ülkenin vatandaşı olana kadarki zorlu süreç bütününe ifade etmektedir (Fielden, 2008: 1). Göçmenlerin, göç edilen ülkelerde yaşadıkları uyum sorununun aşılmasında ilgili ülkenin tarihsel gelişimi, göçmenlere bakış açısı, ülkenin mevcut göç deneyimi, baskın kültürün öğeleri, ekonomik ve sosyal imkânlar, göçmenlerin bireysel özellikleri (yaş, göç etme nedeni, cinsiyet, medeni durum vb.), göçmenin sahip olduğu sosyal, kültürel ve mesleki beceriler ile diğer göçmen gruplarının varlığı doğrudan etkili olmaktadır. Tüm bunlardan anlaşılacağı üzere göçmenlerin uyum sorunu, birçok faktörden etkilenen, karmaşık, çok aktörlü ve dinamik bir süreçtir. Yaşanılan bu sorun neticesinde göçmenler toplumla ve yerli unsurlarla bütünleşmemekte, yalnızlaşmakta ve kendi içine kapanarak kendi yaşam alanlarını oluşturmaya çalışmaktadır. Bu çerçevede de göç sonucu kente gelen grup ve kentin eski sakinleri arasında mekânsal ve düşünsel anlamda ikili bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bu ikili yapı beraberinde iki sorunu daha ortaya

çıkarmaktadır. Bu sorunlardan ilki, kentte önceden beri yaşayanlarla yeni gelenlerin bütünleşme sürecidir. Diğerleri ise göç edenlerin konut ve istihdam sorunlarıdır (Türk, 2015: 47).

Ülkenin bağlamı ve kapasitesi göz önünde bulundurulduğunda, yeni gelenlerin sayısının “kontrol edilebilecek” rakamların üstüne çıkması yönetim sürecini zorlaştıracak ve toplumda işini kaybetme, suç oranlarının artması, kamu hizmetlerinden faydalanma sorunları ve kimlik tehdidi gibi birçok endişe ortaya çıkacaktır. Ayrıca yeni gelenlerin birçok sebeple sosyolojik gettoleşmasının oluşmasına zemin hazırlaması da göçmen karşıtlığına neden olarak yerel halkın tepkisine yol açacaktır. Bazen yeni gelenler ulusal-kültürel kimliklerini ev sahibi toplumu yabancılaştıracak şekilde inşa edebilmektedir. Bu durum yerel toplumu daha da tedirgin edecek ve yeni gelenlerin “özümsemesinin” mümkün olmayacağı hissi çatışmaları tetikleyebilecektir. Kamusal ve toplumsal alanda gerçekleşen uyum süreçlerinin merkezinde “toplumsal kabul”ün yer aldığı sosyal uyum süreçleri olacağı söylenebilir. Bu durum, ister gerçeklere ister algılara dayansın toplumdaki endişelerin ele alınmasını gerektirmektedir (Erdoğan, 2020b: 82).

Göç süreçleri, son derece belirsiz, değişken ve karmaşık olmalarına rağmen, çoğu zaman somut, hızlı ve hedefe yönelik politika müdahaleleri gerektirmektedir. Yine de göç eğilimlerinin doğasında var olan belirsizliği ele almak hâlâ bir zorluktur. Belirsizlik göçün temel bir özelliğidir ve göçün hiçbir zaman mükemmel bir şekilde tahmin edilemeyeceğini ya da öngörülemediğini kabul etmek gerekir. Rusya'nın 24 Şubat 2022'deki işgalinden sonraki ilk iki hafta içinde Ukrayna'dan kaçan 2 milyondan fazla mülteci, sorunun boyutunu göstermektedir. Buna bağlı olarak, bir ülkedeki politika değişikliğinin diğer ülkelere veya diğer ülkelerden gelen göç akışları üzerinde planlanmamış etkileri olabilir. Bu nedenle, göçün boyutu ve örüntüsündeki belirsizlikle başa çıkmak, göç politikaları tasarlanırken önemlidir (Barker vd., 2022: 2-3). Belirsizlik deneyimleri ve belirsizliğe verilen tepkiler, etnik köken, sınıf, din, cinsiyet, kuşak, cinsellik, zorunlu yerinden edilmenin doğası, yerleşim koşulları, başka bir toplumda daha önce yaşanan belirsizlik deneyimleri, ev sahibi toplumla ilgili önceki bilgiler ve paylaşılan kültürel/sosyal sermaye ve belirli bir gruba göre sığınma politikalarındaki farklılıklar ve sığınma başvuru sürecinin mevcut aşaması gibi değişken faktörlerden etkilenmektedir (Biehl, 2015: 70).

Göç olgusu yukarıda verilen özellikleri itibarıyla karmaşık bir sorundur. Ekonomik, siyasal, yönetsel ve sosyal eğilimler değiştikçe, göçle ilişkili tüm bileşenler değişmekte, çoğalmakta, belirsizlikler artmakta ve karmaşık çok boyutlu bir süreç ortaya çıkmaktadır. Eğer karmaşık sorunlar, “hedef, formülasyon, problem tanımlama ve eşitlik konularının kesiştiği noktada” yer alıyorsa ve çözüme karşı dirençle karakterize ediliyorsa (Rittel ve Webber, 1973: 156) o zaman göç karmaşık bir sorun olarak nitelendirilebilir (Murray ve Longo, 2018: 411).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. TÜRKİYE’DE GÖÇ YÖNETİMİ

Göç yönetimi genel olarak aktör, uygulama ve söylem olmak üzere üç farklı eğilime atıfta bulunmaktadır (Geiger ve Pécoud, 2010: 1). İlk olarak aktör; göç alanında artan müdahalelerini meşrulaştırmak için kurum ve kuruluşların oynadığı role, gerçekleştirdikleri strateji ve işleyişlerinin önemine işaret etmektedir. Bu açıdan aktör, göç yönetiminin temel belirleyicisi konumundadır. İkincisi göç politikalarının bir parçası olarak aktörler tarafından gerçekleştirilen bir dizi uygulamalardır. Uygulamalara örnek olarak; insan ticaretiyle mücadele, düzensiz göç ve sınır kontrolü gibi alanlarda transit yabancı kökenli uzmanların ve kuruluşların himayesinde bu alanda stratejilere sahip olmayan veya göçü kilit bir öncelik olarak görmeyen ülkelerde göç politikalarının geliştirilmesi; zorla veya gönüllü olarak geri dönüş göçü ve geri kabul programları; göçmenlerin, diasporaların ve işçi dövizlerinin menşe bölgeler üzerindeki olumlu etkisini artırmayı amaçlayan kalkınma odaklı projeler ifade edilebilir. Uygulamaların temel belirleyicisi ise yasal düzenlemelerdir. Son olarak ise göçün ilgili olduğu alanlara ve hükûmetler tarafından “nasıl yönetilmesi” gerektiğine ilişkin söylemlerin üretilmesidir. Bu söylemlerin çoğu, göç tartışmalarında kendi düşüncelerini ortaya koyan ve uluslararası tartışmaları göç yönetimi lehine yönlendirmek için gereken bilgileri üreten uluslararası örgütler, hükûmet ve partiler tarafından üretilmektedir. Hükûmet ve yerel yönetimler tarafından üretilen söylemler ile toplumsal söylemler arasında zıtlıklar oluşabilmektedir. Genellikle negatif söylemler, daha görünür ve belirleyici bir hâle gelmektedir. Bu noktada ifade edilmesi gereken husus ise göç yönetiminin aktör, uygulama ve söylemlerinin birbiriyle bağlantılı olduğu ancak bunun kısmen ve karmaşık şekillerde gerçekleştiğidir. Örneğin, aktörler varlıklarını haklı çıkarmak ve uygulamalarını meşrulaştırmak için söylemler geliştirmektedirler. Ancak fiili faaliyetleri ve politika müdahalelerinin bunları destekleyen söylemlerden önemli düzeyde farklılaştığı ifade edilebilir (Geiger ve Pécoud, 2010: 2-8; Sağıroğlu, 2016: 46).

Türk kamu yönetiminin ve kamuoyunun uluslararası göç ile ilişkisi genel olarak sınırlı düzeyde olmuştur (Özer, 2011: 76). Ancak Arap Devrimleri’nin bir parçası olarak 2011 yılında yaşanan Suriye Savaşı’nın ardından Türkiye’ye kitlesel göç hareketlerinin gerçekleşmesi, Türkiye’nin “kaynak, geçiş ve hedef ülke” olarak uluslararası göç rejimindeki rolünü pekiştirmiş ve bir kamu politikası olarak göç yönetiminin artan önemini ortaya koymuştur. Bu açıdan uluslararası göç, Suriye’de yaşanan savaşla birlikte Türkiye kamuoyunun ilgi odağı hâline gelmiş ve Türkiye’nin göç gündemi değişmiştir. Bu süreç, yerel halk ile göç eden yabancılar açısından yaşamın tüm alanlarında karşılıklı uyum, fırsatlar ve zorluklar içeren yeni bir toplumsal uyum sürecini de beraberinde

getirmiştir. Bu durum başka bir Avrupa ülkesinde ilk aşamada endişe ve kargaşa yaratmışken; Türkiye’de siyasi ve sosyal açıdan diğer ülkelere nazaran daha esneklikle karşılanmıştır (Düvell, 2013: 2-4). Ancak ilerleyen süreçte yaşanan göç hareketliliğinin ciddi boyutlara ulaşması, Türkiye’de toplumsal, siyasi ve ekonomik açıdan yeni süreçleri doğurmuş ve bu durum Türkiye’de daha kurumsal ve kapsayıcı yasal altyapı ihtiyacını gerekli kılmıştır. Bu durum “politika oluşturma, yasallaşma ve kurumsallaşma” süreçlerini beraberinde getirmiştir (Özer, 2011: 78). Çünkü ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması, sorunların giderilmesi ve olanakların değerlendirilmesine ilişkin kapsamlı, tutarlı ve entegre bir yönetim gerçekleştirilebilmesi için politika ve stratejiler geliştirilmesi zorunludur (Özçürümez ve İçduygu, 2020: 36).

Söz konusu süreçler bir kurumun tek başına gerçekleştirebileceği bir hedef değildir. Dolayısıyla göç yönetiminde birçok aktör bulunmaktadır, bulunması da zorunludur. Özellikle merkezî yönetim ve yerel yönetimlerin göç konusunda önemli ve farklı düzeylerde çeşitli görevleri bulunmaktadır. Yasal mevzuat ve kurumsal yapılanmalar incelendiğinde göçle ilgili görev ve sorumlulukların büyük bir kısmının merkezî yönetimde olduğu görülmektedir. Ancak göçle gelenler ilk olarak kent merkezleri ve çevrelerine yerleşmektedir. Dolayısıyla göçün yerel etkileri en fazla alt yapısı belirli nüfusa göre belirlenen kentlerde hissedilmektedir. Bu durum kısa, orta ve uzun süreçte belediyelere önemli yük ve sorumluluklar getirmektedir (Demirhan ve Aslan, 2016: 24). Kendi varlık nedenleri çerçevesinde yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin bu konudaki görevlerinin çok daha fazla olduğu görülmektedir. Misafirlikten kalıcılığa doğru uzanan bu süreçte, Türkiye’de göç yönetimi daha çok belediyelerin aktif olması gerektiği bir sürece doğru ilerlemektedir.

Tez çalışmasının bu kısmında merkezî yönetim ve yerel yönetim düzeyinde, münhasıran uluslararası göç ile ilgili olan aktörlere, hukuki düzenlemelere/uygulamalara yer verilmekle birlikte göç yönetiminde belediyelerin rolü üzerinde durularak süreç içerisinde belediyelerin karşılaştığı zorluk ve sorunlar ile yürütülen faaliyetler betimlenmektedir. Ayrıca seçimlerde kamuoyunun odağında bulunan partilerin seçim beyannamelerinde göç edenlere ilişkin ve göç yönetimi konusundaki söylemlerine kısaca yer verilmektedir. Bu sayede Türkiye’de göç yönetiminin karmaşıklığı uygulama, aktör ve kısaca söylem bağlamında ortaya koyulup özellikle belediyelerin göç yönetiminde rollerinin farklılaştığına dair yapılan açıklamalar ile saha araştırmasına bir kapı aralanacaktır.

### **3.1. Merkezî Yönetim Düzeyinde Göç İle İlgili Yasal Düzenlemeler**

Türkiye tarihsel süreçte dönemselsel olarak farklı göç hareketleri ile karşı karşıya kaldığından, göç konusunda küresel<sup>45</sup> ve ulusal düzeyde yaşanan gelişmeler doğrultusunda yasal düzenlemeler

<sup>45</sup> İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1948), İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasını İlişkin Sözleşme (1950- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi), BM Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme (1951- Mülteci Sözleşmesi) ,

yapılmıştır. Dolayısıyla göç yönetimine ilişkin yasal düzenlemeler incelendiğinde dönemin ulusal ve uluslararası ölçekte yaşanan siyasi, ekonomik ve sosyal olaylarının yasal düzenlemeleri şekillendirdiği görülmektedir.

Günümüzde göç yönetimine ilişkin uygulamaların hukuki dayanağı olan ulusal düzenlemelerin, son dönemde yaşanan gelişmeler açısından 2013 yılında çıkarılan “6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)” öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönemde (Kara ve Dönmez Kara, 2016: 10) incelenmesi düzenlemelere ilişkin daha belirgin bir çerçeve oluşturacaktır. Genel olarak bakıldığında 2013 yılına kadar göç konusuna yönelik bütüncül bir kanun hazırlanmamış, göç ile ilgili uygulamalar, uluslararası sözleşmelere bağlı olarak yönetmelik ve genelgeler, diğer bir ifade ile ikincil hukuki düzenlemeler ile yerine getirilmiştir (Şeker vd., 2014: 120). 2011 yılından sonra ise Türkiye’de Suriyeli nüfusun artış göstermesi, göçle ilgili her sürece farklı bir boyutta ilgiyi artırmıştır. Türkiye uluslararası göçün etkilerine yanıt verebilmek amacıyla eksik ve parçalı bir şekilde bulunan mevcut yasaları değiştirmiş ve yeni yasal düzenlemeler getirmiştir (İçduygu ve Aksel, 2013).

### **3.1.1. 2013 Yılı Öncesi Dönem: Farklı Yasal Düzenlemeler İle Göçü Yönetmek**

Türkiye’nin göç tarihine ilişkin yasal düzenlemeler incelendiğinde göç olayları neticesinde farklı dönemsel ayrımlar yapıldığı görülmektedir (Goularas ve Sunata, 2015: 16)<sup>46</sup>. Literatürde benzer dönemsel ayrımlar yapılmakla birlikte (İçduygu ve Aksel, 2013: 169-170) özellikle 2011 yılının ardından uluslararası göç bağlamında yasal ve kurumsal bağlamda yaşanan gelişmeler, bu dönemin de yapılan sınıflandırmalara eklenmesi gerekliliğini doğurmuştur. Bu doğrultuda 2011 yılında başlayan Suriye iç savaşından Türkiye’ye gelen ve günümüze değin nüfusun sürekli artarak devam ettiği Suriyeli yabancıların oluşturduğu dönem beşinci<sup>47</sup> dönem olarak ele alınabilir. Aşağıda Tablo 20’de merkezî yönetim düzeyinde yasal düzenlemelere ilişkin sınıflandırma gösterilmektedir.

---

Mültecilerin Hukuk Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü, , Göçmen İşçinin Hukuki Statüsü Hakkında Avrupa Sözleşmesi (1979), Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme (1990). <https://www.goc.gov.tr/uluslararasi-mevzuat>

<sup>46</sup> Osmanlı son dönemi ve Türkiye Cumhuriyeti ulus devlet kurulum süreci; Kuzey Batı Avrupa’ya emek göçü ve Türkiye’den giden farklı göç çeşitleri ve 1990’lardan bu yana giderek artan Türkiye’ye gelen ve Türkiye’den geçmek üzere gelen iltica çeşitleri olmak üzere üç döneme ayrılmaktadır. Başka bir sınıflandırma ise 1923-1950 yıllarını kapsayan ulus-devlet inşasının erken dönemi; 1950-1980 yılları arasındaki ulus-devletin korunmasının “yerel-ulusal” bağlamda yerleşik hâle geldiği dönem ve 1980 yılından günümüze, ulus-devlet inşası ve korunmasının “küresel” olarak belirginleştiği dönemler (İçduygu vd., 2014: 53) şeklinde yapılmaktadır.

<sup>47</sup> Kesgin (2015: 49, 60-64) ve Güder (2016: 131) çalışmalarında 2011 yılı sonrasını dördüncü dönem olarak ele almışlardır.

**Tablo 20: Merkezî Yönetim Düzeyinde Yasal Düzenlemeler**

Dönem	Göçler ve yasal düzenlemeler
1923-1950 yıllarını kapsayan iki yönlü göç dolaşımı	<ul style="list-style-type: none"><li>• Yunan ve Türk Nüfus Mübadelesine İlişkin Sözleşme (1923)</li><li>• 2510/1934 İskân Kanunu (1934)</li></ul>
1950'lerden sonra göç patlaması	<ul style="list-style-type: none"><li>• 5682/1950 Pasaport Kanunu,</li><li>• Yabancı Şahısların İkamet ve Seyahatlerine ilişkin 5683/1950 sayılı Kanun (1950),</li><li>• Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (1951),</li><li>• Türkiye-Batı Almanya iş gücü işe alım anlaşması (1961), Mültecilerin Statüsüne ilişkin Birleşmiş Milletler Protokolü (1967)</li></ul>
1980'lerde yeni göç modellerinin ortaya çıkması	<ul style="list-style-type: none"><li>• 1982 Anayasası, Sovyetler Birliği'nin Afganistan'ı işgali ve Afgan göçü,</li><li>• İran ile Irak arasındaki Birinci Basra Körfez Savaşı (1980-1988),</li><li>• Soğuk Savaşın Sonu ve Sovyet sonrası topraklardan göç,</li><li>• 1989 Türklerin Bulgaristan'dan sürülmesi (1989),</li><li>• Körfez Savaşı ve Kürtlerin kitlesel göçü (1991),</li><li>• Olası Nüfus Hareketleri ve Türkiye'den Bireyler Olarak veya Türkiye'den Sığınma İsteyen veya İkamet Talep Eden Gruplar halinde Türkiye'ye Gelen Yabancılara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında 6169/1994 sayılı Yönetmelik</li><li>• Başka Bir Ülkeden Sığınma İsteme İzni (1994),</li><li>• 4112 Yasası Vatandaşlık Yasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa (1995),</li></ul>
2000'li yıllardan bu yana yeni göç geçiş biçimleri ve yönetişimi	<ul style="list-style-type: none"><li>• 4817 Sayılı Yabancılar İçin Çalışma İzinleri Kanunu (2003),</li><li>• 4857 sayılı İş Kanunu (2003), 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlarına ilişkin Kanun (2003),</li><li>• 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (2004), (Kaya, 2008: 2).</li><li>• Türkiye İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı (2005),</li><li>• 5543/2006 İskân Kanunu (2006),</li><li>• 5901/2009 Türk Vatandaşlığı Kanunu (2009)</li></ul>
2013 Yılı Öncesi	
2013 Yılı sonrası	<ul style="list-style-type: none"><li>• 6458 Sayılı Uluslararası Yabancıları Koruma Kanunu (YUKK) 2013</li><li>• 6735 Sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu 2016</li></ul>

**Kaynak:** İçduygu ve Aksel'in (2013: 169-170) çalışmasından uluslararası göçle ilgili gelişmeler seçilerek oluşturulmuştur.

Tablo 20'de yer verildiği üzere 2013 yılı öncesi göç hareketlerine ilişkin mevzuatlara bakıldığında göçün çeşitli etkilerine ilişkin her türlü iş ve işlemin dağınık bir mevzuat çerçevesinde detaylandırıldığı görülmektedir. Özellikle 1990'lı yılların ortalarından yakın zamana kadar Türk Devleti'nin uluslararası göç konusundaki tutumu 1980'ler ve 1990'ların başında hâkim olan "görmezden gelme ve ihmal etme" yaklaşımından ayrılmış, göç ve göçmenlikle ilgili konular kamu politikası oluşturma gündeminde önem kazanmıştır. 21. yüzyılın başlarında ise Türkiye, göç ve göçmenliğin sonuçları ve çeşitli göç modellerinin politika yapıcılar tarafından nasıl yönetilebileceği konusunda çok dinamik sorularla karşı karşıya kalmıştır. Ülkenin göç politikası oluşturma süreçlerinin "geçmişin siyaseti" (milliyetçi miraslar) ile "geleceğin siyaseti" (küreselci yörüngeler) arasında kaldığı yorumu getirilebilir (İçduygu ve Aksel, 2013: 186).

2000 yılı sonrasında ise Türk Kamu Yönetimi'nde göç olgusu daha çok AB uyum süreci kapsamında ele alınmaya başlanmıştır. Türkiye bu dönemde göçün bütün çeşitleri ile karşı karşıya kalmış, sınır kontrolü ve yabancılar konusu AB'nin itici gücüyle iki önemli politika alanı olmuştur. AB, kaçak göçün engellenmesi için Türkiye sınırlarının kontrolünün sağlanması amacıyla teknik ve maddi açıdan destek olmuştur. Bu dönemde hazırlanan ilerleme raporları göç, vatandaşlık, göç yönetimi konuları üzerinde durarak vize süreçleri, iltica ve sığınma başvuruları, mültecilerin statüleri, hakları ve geri kabul anlaşmalarına ilişkin düzenlemelerin yapılması gerekliliği vurgulanmıştır. Dolayısıyla bu dönemde devletin göçle ilgili düzenleme ve politikaları ile Avrupa Birliği uygulamalarına uyum sağlanmaya çalışılmıştır (Kesgin, 2015: 59). Tabloda gösterildiği üzere 2000'li yıllardan itibaren günümüze değin yeni göç geçiş biçimlerinin yönetişiminin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemelerin sayısında artışla birlikte göç politikası kapsamında daha etkin düzenlemelerin ortaya çıktığı ifade edilebilir.

Genel hatlarıyla bakıldığında 6458 sayılı Kanun öncesi karmaşık bir sorun olan göçle ilgili ulusal mevzuatların dağınık hâlde bulunduğu, özellikle göçle ilgili politikaların kendine has kanuni dayanağı olmaksızın yönetmelikler ile düzenlenmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu durum ise mevcut göç olaylarına karşın acil ve geçici çözümler getirilmesine ve göç politika ve uygulamalarının daha karmaşık hâle gelmesine neden olmuştur. İfade edilenler doğrultusunda göç konusundaki tüm iş ve işlemlerin tek elden yerine getirilmesinin sağlanacağı kapsamlı bir mevzuatın ve kurumsal yapılanmanın oluşturulması gerekliliği doğmuştur. Göç yönetimi konusunda bütüncül bir mevzuatın oluşturulması ile kurumsallaşma faaliyetlerine 2013 yılından itibaren başlanmıştır.

### **3.1.2. 2013 yılı Sonrası Dönem: 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**

Türkiye sahip olduğu coğrafi, stratejik, kültürel ve siyasi konum itibarıyla özellikle 2011 yılından sonra çok önemli kitlesel göç olaylarıyla karşılaşmasının ardından hedef ülke konumuna geçmiştir (www.goc.gov.tr/genel-gerekce18, 2024). Bu nedenle bu dönemde göç yönetiminin daha iyi gerçekleştirilebilmesi amacıyla önemli değişiklikler öngören daha şeffaf ve katılımcı hukuki reform çalışmaları yürütülmeye başlanmıştır. Bu çalışmaların sonucunda hazırlanması on yıl süren Türkiye'nin ilk bütüncül ve sistematik göç kanunu olarak ifade edilen 6458 Sayılı Kanun<sup>48</sup> 11 Nisan 2013 tarihinde resmî gazetede yayımlanmıştır. Göç yönetiminde kurumsal yapılanmaya ilişkin yeni dönem bu kanunla başlamıştır (Kara ve Dönmez Kara, 2016; Sağiroğlu, 2016: 52; Adıgüzel ve Tekgöz, 2019: 20).

<sup>48</sup> Kanun toplam 126 madde, 5 kısım ve alt bölümlerden oluşmaktadır. Birinci kısımda kanun amacı ve kapsamı; ikinci kısımda; Türkiye'ye giriş ve çıkış yapan yabancılar, ikamet izinleri ve sınır dışı edilmeleri; Üçüncü kısımda mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma, statülerinin verilmesi ve bu statülere ilişkin süreçler; Dördüncü kısımda yabancılarla ilişkin ortak hükümler ve beşinci kısımda ise göç idaresi, göç politikaları kurulu gibi yapıların kuruluş ve görevleri ile diğer teşkilat organları hakkında bilgiler yer almaktadır (6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu).

6458 Sayılı Kanun'un hazırlanmasına gerekçe teşkil eden hususlar fazla olmakla birlikte temelde; bu hususlar, hukuki etkenler ve AB uyum süreci başlıkları altında ifade edilebilir. Ayrıca bu temel gerekçeler 2013 yılı öncesindeki yasal düzenlemelerin eksikliklerini göstermektedir. Hukuki etkenler kapsamında bu gerekçeler ifade dillecek olursa, yukarıda yer verildiği üzere parçalı düzenlemelerin bulunmasıdır. Yasal ya da yasal olmayan yollarla Türkiye'ye giriş yapan yabancılara ilişkin mevzuat bu süreçte yetersiz kalmıştır. Bu açıdan Türkiye'nin göç yönetimine dair hukuksal ve kurumsal alt yapının güçlendirilmesi gereği ortadadır. Bu alanda "5682 sayılı Pasaport Kanunu" ile "5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun" 2013 yılı öncesinde başvuru temel iki kanundur. Ancak bu kanunlar güncel sorunlar ve gelişmeler karşısında yetersiz kalmaktadır. Çünkü bu kanunlar Türkiye'nin de taraf olduğu "1951 tarihli Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi" ve "1953 tarihli İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme'nin (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi)" yürürlüğe girdiği tarihten önce kabul edildiklerinden, bu sözleşmelerle uyumlu değildirler. Dolayısıyla sözleşmelere uyumlu kanun eksikliği bulunmaktadır. Ayrıca 1982 Anayasası'nın 16. maddesinde "yabancıların temel hak ve özgürlüklerinin milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlandırılması gerektiği" ilkesi bulunmaktadır. Ancak iltica ve göç konusu kanunlarla değil, idari düzenlemeler ve 1994 Yönetmeliği ile düzenlenmektedir. Dolayısıyla 2013 yılı öncesinde yabancılar ve uluslararası koruma statüsünü her açıdan ele alan tek kapsamlı bir kanun bulunmamaktadır. Hukukî anlamda bu eksiklik anayasal olarak uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesini güçleştirmiştir. Ayrıca bu süreçte kanun düzeyinde bir düzenlemenin olmaması nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), özellikle sınır dışı, idari gözetim işlemleri ve uluslararası koruma (iltica) konularında Türkiye aleyhine kararlar vermektedir. Bu kararlardaki artış, kapsamlı bir mevzuat çalışmasını zorunlu hâle getirmiştir([www.goc.gov.tr/genel-gerekce18](http://www.goc.gov.tr/genel-gerekce18), 2024).

AB uyum süreci açısından gerekçelere bakıldığında ise; göç ve uluslararası koruma (iltica) konularında gerekli çalışmaların yapılması AB müktesebatının üstlenilmesi açısından önemlidir. AB ile müzakerelerde "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" başlıklı "24 üncü Fasıl" kapsamında "2003 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" doğrultusunda "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" (İltica ve Göç Eylem Planı) Başbakanlık tarafından hazırlanmış ve 25.05.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu plan gereğince göç alanına ilişkin AB müktesebatına uygun yasal düzenleme çalışmaları yapılması yasanın hazırlanmasında önemli etken olmuştur (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2014: 13; Genel Gerekçe<sup>49</sup>). Bu kapsamda 6458 Sayılı Kanun'un temel felsefesi ise göçü sınırlandırmak değil, yabancıların ve toplumun uyumlu bir şekilde beraber yaşamalarını sağlayacak bir politika oluşturmaktır ([www.goc.gov.tr/genel-gerekce18](http://www.goc.gov.tr/genel-gerekce18), 2024).

---

<sup>49</sup>6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Gerekçesi için bkz: GİB, [http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-gerekce\\_327\\_328\\_330\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-gerekce_327_328_330_icerik) (01.04.2024).

İfade edilen gerekçeler doğrultusunda hazırlanan 6458 Sayılı Kanunu'nun amacı madde 1'de "Yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ve Türkiye'den çıkışları ile Türkiye'den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek" olarak belirtilmiştir. Bu konulardaki güncelliğini yitiren dağınık, parçalı mevzuat yerine uluslararası normlara uygun, Türkiye gelişme vizyonu doğrultusunda millî çıkarları benimseyen yabancılara ilişkin tüm konuları ele alan kaliteli mevzuat ilkelerine uygun düzenlemeler getirilmiştir. Kanun'un kapsamı şu şekilde belirtilmiştir:

Yabancılarla ilgili iş ve işlemleri; sınırlarda, sınır kapılarında ya da Türkiye içinde yabancıların münferit koruma talepleri üzerine sağlanacak uluslararası korumayı, ayrılmaya zorlandıkları ülkeye geri dönemeyen ve kitlesel olarak Türkiye'ye gelen yabancılara acil olarak sağlanacak geçici korumayı kapsar.

Kanun'un 3. maddesinin 1 bendinde ise göçün çerçevesi şu şekilde ifade edilmiştir:

Yabancıların, yasal yollarla Türkiye'ye girişini, Türkiye'de kalışını ve Türkiye'den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye'ye girişini, Türkiye'de kalışını, Türkiye'den çıkışını ve Türkiye'de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası korumayı ifade eder.

Kanun'da, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin coğrafi kriter şartıyla benimsendiği ifade edilerek bu kriter çerçevesinde uluslararası koruma başlıklı üçüncü kısımda koruma ihtiyacı ile gelenlerin yasal statüleri "mülteci" (refugee) (madde 61), "şartlı mülteci" (conditional refugee) (madde 62) ve "ikincil koruma"<sup>50</sup> (subsidiary protection) (madde 63) olarak belirlenmiştir. Bu sayede bir yandan Suriyelilerin Türkiye'ye gelmesi sonucu yasal kategoride kimlerin hangi statüde olacağına dair netlik getirilmiştir. Diğer yandan ise göç terminolojisinde zaten var olan birçok statüye ilişkin kavramlara, yeni kavramların eklenmesi terminolojiyi daha da karmaşık bir hâle getirmiştir. Bunun bir nedeni olarak coğrafi sınırlamadan kaynaklanan ve uluslararası mülteci hukukunda karşılığı olmayan "şartlı mülteci"<sup>51</sup> statüsünün getirilmesi ifade edilebilir.

Literatürde geçici koruma statüsünün uluslararası koruma türü olarak nitelendirilmesinde farklı görüşler bulunmaktadır. Ekşi (2014: 65) mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statülerinin bireysel başvuru hâlinde; geçici koruma statüsünün ise kitlesel akın hâlinde yapılan başvurularda uygulanacak uluslararası koruma türü olduğunu vurgulamaktadır. Aydoğmuş (2017: 161), 6458

<sup>50</sup> Türk Hukukuna ilk kez YUKK ile girmiştir. Ancak uygulamada kanun çıkmadan önce de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AIHM) kararları doğrultusunda ikincil koruma statüsüne sahip yabancılar Türkiye'den geri gönderilmiyorlardı (Odman, 2020: 362).

<sup>51</sup> Örneğin, mülteci statüsü almaya hak kazanan ancak AB üyesi olmayan bir ülkeden gelen yabancılara verilen "şartlı mülteci koruması" statüsünden yararlananlar kısa süreli (1 yıl) kalış hakkına ve mülteci ve ikincil koruma statüsünden yararlananlara göre daha az sayıda hakka sahiptir. Özellikle aile birleşimi hakkı ve "Türkiye'ye uzun vadeli yasal entegrasyon beklentisi" kapsamı dışı bırakılmıştır. Belirli illerde ikamet etmeleri ve yerel makamlara düzenli olarak rapor vermeleri gereken "şartlı mülteci" statüsü sahiplerinin hareket özgürlüğü de kısıtlanmaktadır. Bu yasal statüden yararlananların, üçüncü bir ülkeye yerleştirilme aşamasına kadar geçici olarak Türkiye'de kalmaları gerekmektedir. Ancak uygulamada, güvenli üçüncü ülke kotalarının azalması nedeniyle şartlı mülteci statüsündeki mülteciler uzun süre Türkiye'de "belirsizlikte" kalmaktadır (Pannia, 2020: 5149).

Sayı Kanun ve Geçici Koruma Yönetmeliği'nin açık hükümleri gereğince geçici korumanın uluslararası koruma türü olmadığını, Öztürk (2017: 242) ise geçici koruma statüsünün uluslararası koruma türlerinde farklı bir statü olduğunu belirtmektedir. Bu görüşlerin ortaya çıkması, geçici koruma altına bulunanların haklarının hangi yönde belirleneceği hususunda önem arz etmektedir. GİB resmî sayfasında yer alan geçici koruma tanımına ilişkin açıklama bu görüşlere de bir açıklık getirmektedir (www.goc.gov.tr, 2024) :

Kitlesel akın olaylarında acil çözümler bulmak üzere geliştirilen bir koruma biçimidir. Devletlerin geri gönderme yükümlülükleri çerçevesinde kitleler hâlinde ülke sınırlarına ulaşan kişilere, bireysel statü belirleme işlemleri ile vakit kaybetmeden, uygulanan pratik ve tamamlayıcı bir çözüm yoludur.

Bu kapsamda Türk Hukuku bakımından geçici korumanın uluslararası koruma sağlamadığı ifade edilebilir.

6458 Sayılı Kanun öncesinde 29 Nisan 2011'den itibaren Türkiye'ye gelmeye başlayan Suriyelilerin statüsü 2012 yılında çıkarılan "Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge" ile belirlenmiştir. Suriye'de giderek şiddetlenen savaş nedeniyle yaşanan kitlesel akın sonucu ise geçici koruma statüsü gündeme alınmıştır. Böylece 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği<sup>52</sup> ve diğer düzenlemeler doğrultusunda uygulanan geçici koruma statüsü, ilk kez 6458 sayılı Kanunla yasal dayanak kazanmıştır. Geçici koruma statüsünün ana hatları belirlenerek, usul ve esasları bu kanunda düzenlenmemiş; Kanun'un 91. maddesinin 2. fıkrasında Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği öngörülmüştür:

(1) Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.

(2) Bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Cumhurbaşkanı<sup>53</sup> tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Bu hükme dayanılarak Bakanlar Kurulu kararı ile hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliği<sup>54</sup>, 22.10.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

<sup>52</sup> 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği incelendiğinde "geçici koruma" ifadesinin yer almadığı görülmektedir. Ancak ilgili yönetmeliğin 8-26.maddelerinde sınırlarımıza "topluca sığınan veya iltica eden" lerin korunmasına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

<sup>53</sup> 2/7/2018 tarihli 703 sayılı KHK'nin 71.maddesi ile bu maddede geçen "Bakanlar Kurulu" ibaresi "Cumhurbaşkanı" olarak değiştirilmiştir.

<sup>54</sup> Toplam 63 madde ve 11 bölümden oluşan yönetmeliğin 1. Maddesinde yönetmeliğin oluşturulma amaç ve kapsamına şu şekilde verilmiştir: "...ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan, 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91 inci maddesi çerçevesinde, uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye

Bu yönetmelikle birlikte ülkelerindeki savaştan kaçarak Türkiye'ye gelen ve 6458 Sayılı Kanun kapsamında bireysel uluslararası koruma sağlayan mülteci ve şartlı mülteci statülerinden yararlanamayan Suriyelilerin hukukî statüleri netleştirilmiştir. Yönetmeliğe eklenen geçici 1. maddeyle birlikte Türkiye'deki Suriyelileri de kapsamına alan bu düzenleme, kitlesel akın hâlinde uygulanması gereken geçici korumanın şartları, usulü, geçici koruma altına alınanlara tanınan haklar ve verilen hizmetler ile geçici korumayı sona erdiren hâller açıklığa kavuşturulmuştur. Yönetmeliğin geçici 1. maddesinde ifade edildiği üzere 2011 yılından itibaren Suriye'den Türkiye'ye gelen Suriye vatandaşları ile vatansız kişiler ve mülteciler geçici koruma statüsündedir:

28.4.2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti'nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınmazlar. Geçici korumanın uygulandığı süre içinde, bireysel uluslararası koruma başvuruları işleme konulmaz. (Geçici Madde 1).

Bu yönetmelik özellikle sosyal uyum ve toplumsal bütünleşme süreçlerinin yasal düzlemde yer alması açısından önem taşımaktadır. Ayrıca geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin yararlanacağı sağlık hizmetlerinden eğitim hizmetlerine, sosyal yardımlardan tercüme hizmetlerine kadar birçok hizmetin kapsamını ve erişim süreçlerini netleştirmiştir (Özçürümez ve İçduygu, 2020: 5).

Türkiye'nin göç mevzuatının temel taşı kabul edilen 6458 Sayılı Kanun kapsam olarak değerlendirildiğinde; yabancılara tanıdığı hak ve fırsatlar nedeniyle örnek teşkil edebilecek bir mevzuat olduğu ifade edilebilir. Ancak yasal düzenlemelerle bireylere tanınan bu hak ve imkânların yabancılardan günlük yaşamlarında karşılaştıkları sorunları çözmeyi hedefleyen politikalarla ne derece desteklendiği ve uygulandığı önem taşımaktadır. Pratikte yerini bulmayan düzenlemeler ile uzun vadeli ve sürdürülebilir bir göç yönetimine ulaşılması mümkün değildir (Özçürümez ve İçduygu, 2020: 117). Bu kanun sonrasında Bakanlar Kurulu Kararları<sup>55</sup>, genelge<sup>56</sup> ve yönetmeliklerin<sup>57</sup> yayımlanması ve üst politika belgelerinin<sup>58</sup> hazırlanması, yasal düzenlemelerin ve kurumsal kapasitelerin geliştirilmesine yönelik ihtiyaçların üzerinde durulduğunun göstergesi niteliğindedir.

---

alınamayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları ile bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemleri, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğiyle ilgili hususları düzenlemektedir.”

<sup>55</sup> 734 sayılı Kamu İhale Kanuna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı (13.10.2013), Yabancıların Pasaport Süresiyle İlgili Bakanlar Kurulu Kararı (27.04.2014), Sınır Kapılarında Verilen Vizeler İle İlgili Bakanlar Kurulu Kararı (19.02.2014).

<sup>56</sup> Geri Kabul Anlaşması İle İlgili Başbakanlık Genelgesi (16.04.2014).

<sup>57</sup> Türkiye'deki Yabancı Misyon Personeli Kimlik Kartı Yönetmeliği (24.07.2013), Kabul ve Barınma Merkezleri İle Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik (22.04.2014), İnsan Ticaretiyle Mücadele ve Mağdurların Korunması Hakkında Yönetmelik (17.03.2016), Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik (17.03.2016), Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik (26.04.2016), Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik (26.04.2016).

<sup>58</sup> Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018- 2023) ve Türkiye Düzensiz Göç Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2021-2025).

Göç yönetimine ilişkin mevzuat ve düzenlemeler incelendiğinde kendi içerisinde sistematik düzenli bir mevzuatın oluşturulmadığı ve göçün dinamik yapısı itibarıyla ortaya çıkan ihtiyaçlar neticesiyle sürekli güncellendiği görülmektedir. Bu durum, göçün en belirgin özelliği olan belirsizliklerle dolu olmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de özellikle 2015 yılı sonrasında çok boyutlu ve kapsamlı düşünülmesi gereken göç olgusunun mevzuatında yer alan belirsizlikler ve eksiklikler ancak bu düzenlemeler ile giderilmeye çalışılmıştır<sup>59</sup>.

### **3.2. Merkezî Yönetim Düzeyinde Göç ile İlgili İdari Aktörler ve Kurumsal Yapı**

Uluslararası göç; büyük hacmi, mülteci göçünün nedenlerini dikkate almaksızın semptomlara odaklanan kontrol ve palyatif politikalarındaki çeşitlilik ve çok sayıda hükûmet ve aktörün sürece dahil olması nedeniyle karmaşık bir sorundur. Bu karmaşık sorunu yaratan faktörler, büyük ölçüde şeffaflık sorunları ve taraflar arasında koordinasyon eksikliğine neden olarak karmaşık sorunu daha da karmaşıktır. Hükûmet, göçün altında yatan nedenlerle ve ev sahibi ülkelerde göçmenlere karşı artan düşmanlıkla mücadele etmeyi amaçlayan politikaları izleme ve yürütme yetkisine sahiptir. Göç her zaman var olmuş olsa da Suriyeli göçünün hacmi, menşe noktasında göçü tetikleyen siyasi ve/veya ekonomik koşulların ele alınmasıyla bir dereceye kadar yönetilebilecek faktörlerden büyük ölçüde etkilenmektedir (Raadschelders vd., 2019: 245).

Türkiye’de 2013 yılına kadar göç yönetimine ilişkin merkezî düzeyde kurumsal yapı ve aktörler incelendiğinde; göç olgusunun farklı etkilerinin bulunması nedeniyle birden fazla kurum ve kuruluşun görev aldığı görülmektedir. Dolayısıyla göç yönetiminde aktörler bağlamında da dağınık bir görünüm bulunmaktadır. Mevzuat ve kurumsal anlamdaki dağınıklık, göç sorununun kendi içerisinde taşıdığı karmaşık sorun özelliklerinin bir sonucudur.

Bu dönemde kurumsal yapının içerisinde İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunan Yabancılar Şubesi ve Valilikler, ülkeye giriş yapmış yasa dışı göçmenleri kontrol altına alma, toplama merkezlerine yerleştirme ve gerektiğinde sınır dışı etme konuları ile ilgilenen ve daha etkin görev üstlenen kurumlar olarak ön plana çıkmaktadır. Bu durum ise göç hususunun aşırı derecede güvenlikleştirilmesi ve bu durumun göçmenlerin sosyal uyumlarını olumsuz etkilediği tartışmalarına yol açmıştır. Bu tartışmaların ardından özellikle AB müktesebatına uyumun sağlanması, yaşanan yoğun düzensiz göçlerin neticesinde kurumsal yapının oluşturulması

---

<sup>59</sup> Göçle ilgili yasal çerçeveler birçok ülkede karmaşık ve belirsizdir. Bu nedenle bazı ülkelerde de sürekli olarak değiştirilmiştir. Yunanistan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya ve Avusturya’nın yasal çerçevelerinde de parçalı mevzuatlar ve mevzuatların sık sık değiştirilmesi görülmektedir. 2002 ve 2011 yılları arasında Danimarka’da göçü düzenleyen ana kanunlardan biri olan Yabancılar Kanunu 57 kez, 2015 yılından 2020 yılına kadar ise 85’ten fazla değiştirilmiştir. Bu durum karmaşık sorun olarak göçün kendi doğası itibarıyla belirsizlikleri içermesinden kaynaklanmaktadır (Pannia, 2020: 5143-5144).

ve rollerinin belirlenmesi ile idari kapasitelerinin geliştirilmesi konusunda çalışmaların yapılması gerekliliği üzerinde durulmuştur (Demirhan ve Aslan, 2015: 46; Adıgüzel ve Tekgöz, 2019: 21).

6458 Sayılı Kanunla, uluslararası koruma, geçici koruma ve göçle ilgili tüm konuların yönetimini sağlamak ve Türkiye’de göç hususunda çok önemli bir açığın giderilmesi adına Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) kurulmuş ve böylece göç yönetiminde bir kurumsallaşma süreci başlamıştır. 2011-2013 yılları arasında ilk olarak ülkeye giriş yapan yabancıların acil ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayan mevcut kurumlar, yerini 2013-2016 yılları arasında aşamalı olarak kurumsallaşan bir göç yönetişimine bırakmaya başlamıştır (Özçürümez ve İçduygu, 2020: 48). Bu bakımdan 6458 sayılı Kanun ile birlikte kurumsal yapılanmada yeni bir dönem başlamış, bu süreçte yapılan düzenlemeler sonucu göçle ilgili merkezî yönetim düzeyinde farklı kurumlar görevlendirilmiştir. Bunun nedeni kuşkusuz, göçün birbirleri ile bağlantılı birçok durumları ve sorunları bünyesinde taşımasıdır. Türkiye’de göç yönetiminde rolü bulunan aktörler aşağıda Tablo 21’de gösterilmektedir.

**Tablo 21: Türkiye’de Göç Yönetiminde Aktörler**

	<b>Cumhurbaşkanlığı</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu</li><li>• Sosyal Politikalar Kurulu</li><li>• Yerel Yönetimler Politikalar Kurulu</li></ul>
	<b>Bakanlıklar</b>
<b>Merkezî Yönetim Düzeyinde</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı(GİB) Afet ve Acil Durum (AFAD)</li><li>• Milli Eğitim Bakanlığı, Göç ve Acil Durumlarda Eğitim Daire Başkanlığı</li><li>• Sağlık Bakanlığı Göç Sağlığı Daire Başkanlığı</li><li>• Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü</li><li>• Dışişleri Bakanlığı Göç, İltica ve Vize Genel Müdürlüğü</li><li>• Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Göç, Afet ve Acil Durumlarda Psikososyal Destek Daire Başkanlığı</li></ul>
<b>Yerel Yönetimler Düzeyinde</b>	<b>Belediyeler</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Büyükşehir Belediyeleri</li><li>• İlçe Belediyeleri</li></ul>
<b>Sivil Toplum Kuruluşları</b>	<b>Sivil Toplum Kuruluşları</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sendikalar</li><li>• Mesleki Kuruluşlar</li><li>• Dernekler</li><li>• Vakıflar</li></ul>

**Kaynak:** Arslan vd. (2023) tarafından hazırlanan çalışmadan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

6458 Sayılı Kanun öncesi ve sonrası göç yönetimine ilişkin oluşturulan kurumsal yapılanmanın başkentte örgütlendiği ve göç yönetimine ilişkin alınan karar ve uygulamaların taşra teşkilatları aracılığı ile sağlandığı görülmektedir. Bu kanun öncesinde teşkilatlanmanın daha dar kapsamlı olması ve göçün etki alanlarına tam olarak cevap verememesi nedeniyle kanun sonrası teşkilat yapısının yeniden düzenlenerek genişletildiği ifade edilebilir. Bu doğrultuda merkezî düzeyde göç

yönetiminin daha bütüncül ve kapsamlı yürütülebilmesi amacıyla bakanlık, başkanlık, müdürlük, kurul ve komisyonlar oluşturulmuştur. Göç yönetiminin karmaşık ve kapsamlı olması nedeniyle çok çeşitli etkileri düşünülerek oluşturulan birim ve müdürlüklere, yabancılar ve ev sahibi ülkede ortaya çıkabilecek sorunlar açısından önemli görevler verilmiştir. Bütünsel olarak bakıldığında; yabancıların ülkeye yasa dışı girişlerinin engellenmesi, giriş yapmış olan yabancıların planlanması ve kontrolünün sağlanması, öncelikli ihtiyaç ve taleplerinin karşılanması ve sorunlarının giderilmesi, topluma entegrasyonun sağlanması ile ev sahibi ülke açısından güvenlik, kültürel, ekonomik, çalışma hayatı, eğitim, sağlık gibi alanlarda ortaya çıkan etkileri yönetilmeye çalışılmaktadır. Bu noktada ifade edilebilir ki; karmaşık bir sorun olan göçün etki olanı burada ifade edilemeyecek kadar fazla olmakla birlikte çarpan etkisi yaratarak birçok sorunun doğmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla oluşturulan kurumsal yapı ile koordine olunan müdürlükler ve birimler, ifade edilen hizmet alanlarının yanında belirtilmeyen ancak süreç içerisinde meydana gelen birçok sorunu da yönetmeye çalışmaktadırlar.

Merkezî yönetim düzeyinde Cumhurbaşkanlığına bağlı idari kurumlar<sup>60</sup> ve Politika Kurulları incelendiğinde direkt göç adı ile ilgili idari birim bulunmadığı görülmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yer alan bazı Politika Kurulları incelendiğinde göç ile ilgili görevlerinin bulunduğu görülmektedir. Bu kurullar Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikalar Kurulu'dur. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu'nun göçle ilgili görevleri şu şekilde ifade edilmiştir (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 26. maddesinin e bendi):

Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek, göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak, göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek, göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmelerin Türkiye'ye yansımalarını değerlendirerek raporlamak.

Sosyal Politikalar Kurulu'nun görevi "Göç ve göçmen sorunlarının çözümüne ilişkin politika önerileri geliştirmek" (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 30. maddesinin f bendi); Yerel Yönetim Politikalar Kurulu'nun ise "Göç ve iskân konularında politika önerileri geliştirmek" tir (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 31. maddesinin c bendi). Bu doğrultuda Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu'na göç alanı ile ilgili geniş kapsamlı görevler; Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikalar Kurulu'na kendi görev alanları ile ilgili görevler verilmiştir. Bu noktada dikkat çekilmesi istenen bir husus göç konusunun farklı politika kurullarında ele alındığıdır. Bunun en temel nedenleri olarak; göç konusunun multidisipliner özelliğe sahip olması, çok yönlü ve yaşanan sorunlar nedeniyle özel önem gerektiren bir konu olması gösterilebilir (Şenol Uzun, 2019: 44). Ancak

<sup>60</sup> Özel Kalem Müdürlüğü (Madde 2), İdari İşler Başkanlığı (Madde 5) ve a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu. b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu. c) Ekonomi Politikaları Kurulu. ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu. d) Hukuk Politikaları Kurulu. e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu. f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu. g) Sosyal Politikalar Kurulu. ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu (Madde 20).

kararnamede politika kurullarının göçle ilgili bu görevlerine yer verilmiş olmasına rağmen üst politika belgelerinde göç yönetimi sürecinde bu politika kurullarının hangi düzeyde bu sürece dahil olduklarına dair bir bilgiye rastlanmamaktadır.

Göç konusunun çok sayıda bakanlığın görev alanına girmesi nedeniyle de birçok bakanlık göç konusunda çeşitli görevler üstlenmektedir. Her bir bakanlık Cumhurbaşkanlığınca belirlenen politikalar doğrultusunda kendi hizmet alanlarında yönetmelik, genelge, yönerge, talimat vb. gibi alt düzenlemeler hazırlayarak geliştirdikleri projelerle göç yönetiminde yer almaktadırlar. Sorumlu temel bakanlık İçişleri Bakanlığı'dır ve göçle ilgili konularda diğer bakanlıkları da koordine etmektedir (Uzun, 2022: 294). İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak 6458 sayılı Kanun ile güçlü ve tutarlı bir göç yönetim sistemi oluşturmak amacıyla; Göç İdaresi Başkanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde bulunan "Göç, Afet ve Acil Durumlarda Psikososyal Destek Daire Başkanlığı"; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde bulunan "Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü", Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde bulunan "Göç ve Acil Durumlarda Eğitim Daire Başkanlığı", Sağlık Bakanlığı bünyesinde bulunan "Göç Sağlığı Hizmetleri Daire Başkanlığı", Dışişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan "Göç ve İltica Genel Müdürlüğü" gibi ön planda olan başkanlık ve müdürlükler göçle ilgili faaliyetleri yürütmektedir (Arslan vd., 2023: 9). Ayrıca AFAD, Kızılay ve Toplu Konut İdaresi (TOKİ), EGM, Jandarma Genel Komutanlığı (JGK), Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK) ve bu alanda çalışan STK'lar gibi kurumlarla da iş birliği içerisinde çalışmaktadırlar (Kara ve Dönmez Kara, 2016: 11). Görüldüğü üzere göç sorununa ilişkin genel olarak tüm bakanlıklarda bir farkındalık oluşmuş ve bu farkındalık kurulan özel alt birimler tarafından göç konusunda üzerine düşen görev üstlenme iradesini ortaya çıkarmıştır. Bu farkındalığın daha da artırılması gerekmektedir (Sağıroğlu, 2021: 1-3).

Tez çalışmasının odak noktasını yerel yönetim düzeyinde başat aktör konumunda bulunan belediyeler oluşturduğundan merkezî yönetim düzeyinde aktörler ve kurumsal yapılanma detaylandırılmayarak Cumhurbaşkanının liderliğinde oluşturulan göç politikalarının uygulanmasında etkin rol üstlenen Göç İdaresi Başkanlığı, Göç Kurulu, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına kısaca yer verilmiştir:

### **3.2.1. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden (GİGM) İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığına (GİB)**

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), 04.04.2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 6458 Sayılı Kanun (YUKK) ile kurulmuş ve 2014 yılında faaliyetlerine başlamıştır. Daoudov (2015); göçle ilgili yasal düzenlemelerin tek bir yasa çerçevesinde toplanması ve göç yönetiminin ilk defa kolluk dışında sivil bir kuruma verilmesi nedeniyle Türkiye'de göç yönetimi konusunda yeni bir döneme girildiğini ifade etmektedir. Bu dönem aynı zamanda Türkiye'de göç

kontrolü anlayışından göç yönetimi<sup>61</sup> anlayışına geçen bir dönemi de temsil etmektedir (Daoudov, 2015: 28, Dromgold, 2015: 25).

2013 yılında kurulan GİGM'nin ilk teşkilat yapısı incelendiğinde merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile 3 genel müdür yardımcısı, 11 daire başkanlığı ve 1 Hukuk Müşavirliği biriminin bulunduğu ve merkez hizmet birimleri yanında taşrada 81 ilde, 148 ilçede teşkilatlanmayı hedeflediği görülmektedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2014: 42). GİGM bu kurumsal yapısı ile faaliyetlerine 11 Nisan 2014 tarihinde başlamıştır. Faaliyetlere başlamasının ardından Türkiye'de yabancı sayısının katlanarak büyümesi ve göç çeşitliğinin yaşanması nedeniyle GİGM'nin göçe ilişkin faaliyetlerinin alanı ve kurumsal yapısının genişletilmesi gerekliliği doğmuş ve bu doğrultuda yeni bir yapılanma sürecine ilişkin çalışmalara başlanmıştır. Kurumsallaşma bir süreçtir ve göç konusunda kurumsallaşmanın sağlanması hususunda zaman içerisinde düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Bu çalışmalar neticesinde 6458 sayılı Kanun'un gerekçesinde "kanunun temel ayağı" olarak ifade edilen "GİGM"nin statüsü "29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 85 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Göç İdaresi Başkanlığı (GİB)" olarak değiştirilmiştir (madde 18)<sup>62</sup>.

Bu değişim bir anlamda bürokratik anlamda daha güçlü bir yapıyı ifade etmektedir. 4 sayılı CK'nin 158. maddesinin 2. fıkrasında GİB'in kuruluş amacı şu şekilde yer almaktadır:

Başkanlığın görev 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

6458 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren göç politikalarını yürütmede baş aktör olarak konumlandırılan Göç İdaresi Başkanlığı; merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatlanmasıyla tüm göç süreçlerini kapsayıcı bir kurum olarak, göç yönetiminin yasal zeminde uygulanmasını hedeflemektedir. GİB'in görev ve yetkileri ise 4 Sayılı CK'nin 159. maddesinde; başkanlığın görev alanına yönelik mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi konularında çalışmalar yürütmek, Cumhurbaşkanınca belirlenen politika ve stratejilerin uygulanmasını takip etmek ve koordine edilmesini sağlamak, göç, insan ticareti mağdurlarının korunması, vatansızlar, geçici koruma ve

<sup>61</sup> Her ne kadar "kontrol" ve "yönetim" in uygulamada ne derece farklı gerçeklikleri temsil ettiği tartışmalı olsa da, Türkiye'nin göçle ilgili sorumlu yeni müdürlüğünün isimlendirilmesinde yönetim ifadesinin kullanılması, Türkiye'nin göçü bir kontrol ya da alay sorunu olarak değil, bir yönetim sorunu olarak kurgulamaya çalıştığını göstermektedir. Ulusal ve küresel bir jargon olarak göç yönetimine yönelik bu tercih, daha geniş bir neoliberal küresel değişimi ve yönetim uygulamalarının iş dünyası söylem ve modellerinden ödünç alınmasını da yansıtmaktadır (Dromgold, 2015: 25, 31).

<sup>62</sup> Başkanlık teşkilat yapısı ve görevleri 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile 85 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde düzenlenmektedir. 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin On üçüncü Bölümünün Başlığı "Göç İdaresi Başkanlığı" şeklinde değiştirilmiştir (85 Sayılı CK, madde 18). 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 158. maddesinde yer alan Genel Müdürlüğü'nün ibaresi "Başkanlığının" şeklinde ve Genel Müdürlüğü ibaresi "Başkanlığı" şeklinde değiştirilmiştir (85 Sayılı CK, madde 19).

uyum süreçleri ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek, kamu kurum ve kuruluşlarının göç alanına yönelik faaliyetlerinin programlanması ve projelendirilmesi hususunda yardımcı olmakla birlikte bu çalışmaların uluslararası standartlara uygun şekilde yürütülmesine katkı sunmak şeklinde belirtilmiştir.

Karmaşık bir göç dinamiğine sahip olan Türkiye’de göç yönetimi GİB altında yeniden yapılandırılmış ve kurumsal kapasite güçlendirilmiştir. Bu kapsamda koordinasyon ve uluslararası iş birliğinin artırılması, kapsamlı, şeffaf ve güvenilir veri üretiminin sağlanması ile kanıta dayalı politikaların geliştirilmesi yönünde çalışmalar yürütülmüştür. Bu süreçte düzensiz göçle mücadele kapsamında geri gönderme merkezleri faaliyete geçirilmiş, uluslararası koruma ve geçici koruma statüsünde bulunanlara acil ihtiyaçlarının karşılanması sonrasında eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinden faydalanma imkânı sunulmuştur (On İkinci Kalkınma Planı, 2023: 40). Ayrıca GİB bünyesinde yer alan hizmet birimleri sayesinde faaliyetlere devam edilmiştir. Bu kapsamda 4 Sayılı CK’nin 161.maddesinde de belirtildiği üzere GİB hizmet birimleri içerisinde yer alan Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı, ulusal ve uluslararası projeleri doğrudan ve dolaylı olarak yürütmüş ve proje üretmeye devam etmektedir. Tamamlanmış 74 adet ulusal ve uluslararası ve devam eden 19 adet uluslararası projenin bulunduğu görülmektedir. Projelerin kapsamı incelendiğinde; göç yönetimi ile ilgili mevzuat hazırlıklarına katkı sağlanması, kanıta dayalı politika oluşturulması ve uygulanması, çocukların ihtiyaçlarının karşılanması ve kurumsal kapasitenin artırılmasına yönelik çalışmalar yapıldığı görülmektedir (GİB, [www.goc.gov.tr/goc-projeleri56](http://www.goc.gov.tr/goc-projeleri56), 2024). Dolayısıyla göç karmaşıklığının neden olduğu söz konusu durumların projeler aracılığı ile de çözümlenmeye çalışıldığı ifade edilebilir.

2021 yılında yeniden düzenlenen teşkilat yapısı<sup>63</sup> incelendiğinde; merkez teşkilatındaki hizmet birimlerinde ve kurum teşkilat yapısında bir genişlemeye gidildiği görülmektedir. 2014 yılında kurulan teşkilat yapısında yer alan ana hizmet birimleri daire başkanlığından, genel müdürlüklere dönüştürülmüş ve yıllar içerisinde göçün neden olduğu durumlar teşkilat içerisinde başkanlıkların çeşitlendirilmesi gerekliliğini doğurmuştur. Ayrıca 2014 yılında kurulan GİGM teşkilat yapısı içerisinde sınır yönetimine ilişkin bir düzenleme bulunmuyorken 21 Kasım 2023 tarihinde, Resmî Gazete’de yayımlanan 155 sayılı CK ile “Sınır Yönetimi Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Değişikliklere süreç içerisinde gerek duyulması yapılan düzenlemelerin karşılaşılan etkiler kapsamında yetersiz kaldığını ve göç olgusunun etkilerinin dinamik bir şekilde devam ettiğini göstermektedir. Kararname ile getirilen bu düzenlemeler bütüncül bir göç yönetiminin oluşturulmasına katkı sağlamıştır. Türkiye, yapılan bu değişikliklerle teşkilatın neden olduğu yönetsel zorlukları aşmaya ve kurumsal kapasiteyi geliştirmeye yönelik ihtiyaçlara cevap vermeye çalışmaktadır. Karmaşık bir sorun olan göç olgusunun etki ve sonuçlarının sürekli çeşitleneceği göz

---

<sup>63</sup> Bkz. Teşkilat Şeması, <https://www.goc.gov.tr/teskilat-semasi#> (01.05.2024).

önünde bulundurulursa göç yönetiminde iyi model arayışları çerçevesinde değişiklikler yapılmasına devam edileceği ifade dlebilir.

Göç yönetimi, çok sayıda politika ve yönetim alanı ile ilişkisi olan bir alandır. Dolayısıyla göç yönetimi kapsamında GİB teşkilat yapısında yapılan bu değişiklikler önemli ancak yalnız bir kurum üzerinden gerçekleştirilmesi yeterli değildir. Bu değişikliklerin Türkiye’de göç yönetimine ilişkin bütüncül bir bakışın sağlanabilmesi için göç alanında faaliyetlerini gerçekleştiren kamu kurum ve kuruluşlarını özellikle de yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde Şenol Uzun’un da (2023: 60) belirttiği üzere değişikliklerin kamuoyundan gelen tepkilere bir cevap niteliğinde yapılmış olduğu düşüncesi kuvvetlenecektir.

### **3.2.2. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)**

5902 sayılı Kanun incelendiğinde AFAD’ın görev ve sorumluluk alanları ifade edilirken doğrudan göçle ilgili bir kavram kullanılmadığı görülmektedir. 5902 sayılı Kanuna dayalı olarak hazırlanan, 19 Şubat 2011 tarihinde yürürlüğe giren “Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği”nde ise meydana gelmesi muhtemel iltica ve büyük nüfus hareketleri acil durum olarak nitelendirilmiş ve bu süreçte yapılacak iş ve işlemlerde koordinasyon ve iş birliğinin sağlanmasından Başbakan adına Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı sorumlu tutulmuştur (Madde 6/b). Bu noktada dünyanın ve Türkiye’nin gündeminde en önemli sorunlardan biri olarak yer alan uluslararası kitlesel göç de afet olarak nitelendirilmektedir. Bunun birçok nedeni olmakla birlikte, başlıca nedenleri; uluslararası göçün göç alan ülke için ekonomik, sosyal, sağlık, eğitim ve güvenlik gibi açılardan sorunlar yaratacak olmasıdır (Seki ve Seçkin, 2017: 457).

Bu kapsamda Suriye Arap Cumhuriyeti’nde yaşanan iç karışıklık neticesinde yaşanan bu göç hareketliliğini yönetecek bir aktörün olmayışı nedeniyle sürecin ilk yıllarında AFAD ön plana çıkmıştır. Giriş yapan yabancıların barınma ve beslenme gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması amacı başta olmak üzere AFAD koordinasyonunda birçok kurum, kuruluş ve sivil toplum kuruluşunun iş birliği ile faaliyetler yürütülmeye başlanmıştır. Bu süreçte ilk olarak AFAD tarafından hangi illerde Geçici Barınma Merkezleri (GBM) kurulacağı belirlenmiş, sınır illerinde GBM kurularak kaydı yapılan Suriyeliler bu merkezlere yerleştirilmişlerdir. 2013 yılında GİGM’nin kurulması ile geçici korunanlara yönelik yalnızca kayıt işlemleri ve koordinasyon işlemleri bu kuruma devredilmiş, GKY’nin “Geçici Korunanlara Sağlanacak Hizmetler” başlıklı altıncı bölümünün “Hizmetler” başlıklı 26. maddesinde; “Bu Yönetmelik kapsamında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen hizmetler AFAD koordinasyonunda yürütülür” hükmü çerçevesinde geçici korunanlara sunulan hizmetlerin genel koordinasyon yetki ve sorumluluğu da AFAD’da kalmaya devam etmiştir. AFAD, GBM dışındaki geçici korunan yabancılara yönelik hizmet üretim sürecinde de kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamakla görevli olmuş ve bu doğrultuda yönetmelikte geçici korunanlara ilişkin belirlenen hizmetlere dair oluşturulan istatistiki

raporların ilgili bakanlıklar tarafından belirli periyotlarda AFAD'a bildirmesi gerekli tutulmuştur (AFAD, 2015: 361-365).

2011 yılından itibaren Türkiye'ye ilk kez kitlesel olarak giriş yapan Suriyeli'ler için AFAD tarafından 21 barınma merkezi kurulmuş ve geçici korunan Suriyelilerin fiziksel, sosyal, psikolojik ve sağlık ihtiyaçları karşılanmış, Suriyeli çocukların eğitimi sağlanmıştır. Türkiye'deki geçici korunanlara yönelik insanî güvenlik temelindeki hizmetler için AFAD'ın görevlendirilmesi ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin (T.C.), geçici korunan Suriyelilerin insani nitelikteki temel ihtiyaçların karşılanması, bir vicdan meselesi olarak da değerlendirilebilir (Kaya ve Aras, 2021: 173). Genel olarak değerlendirildiğinde faaliyetlerin koordinasyonunun sağlanması ve yürütülmesi konusunda ulusal ve uluslararası düzeyde AFAD, önemli görevler üstlenmiş ve çeşitli projeler gerçekleştirmiştir. AFAD koordinatörlüğünde Türkiye'deki geçici korunanların başta gıda ve barınma olmak üzere gerekli tüm temel ihtiyaçlarının karşılanmasına çalışılmıştır. İfade edilebilir ki 2018 yılına kadar GBM'lerin kurulması ve işletilmesine dair tüm süreçler ile merkezlere yerleştirilenlere yapılacak tüm hizmetlerde AFAD'a merkezî rol verilmiştir. Barınma merkezlerinde yaşanan yoğunluğun azalmaya başlaması, GİGM'nin kurumsal kapasitesini güçlendirmesi ve GKY'de yapılan değişiklik ile birlikte AFAD'ın Suriyeliler konusunda üstlendiği merkezî görev ve yetkiler, 08.01.2018 tarihinde GKY'de değişiklik yapılmasına dair yönetmelik ile GBM'lerin yönetimi dahil, geçici korunanlara sunulacak tüm hizmetler göç yönetiminin asli birimi olan GİGM koordinasyonuna verilmiştir (GKY, Madde 37).

### **3.2.3. Göç Politikaları Kurulundan Göç Kuruluna**

6458 sayılı Kanun ile kurulan Göç Politikaları Kurulu'nun başlıca görevleri; "Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini" belirleyerek uygulama sürecini takip etmek, bu doğrultuda strateji, "program ve uygulama belgelerini hazırlamak", kitlesel akınlar yaşanması hâlinde neler yapılması gerektiğine dair "yol ve yöntemleri" ile insani amaçlarla kitleler hâlinde Türkiye'ye kabul edilecek yabancıların giriş-kalış usul ve esaslarını belirlemektir. Ayrıca bir diğer görevi yabancılara verilecek uzun dönemli ikamet izinlerine ilişkin şartların tespit edilmesi, göç alanında faaliyet yürüten uluslararası kuruluşlarla iş birliğinin yapılması ve bu alanda görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasıdır (YUKK, 105. madde, a-g). Kanun'da kurulun, başkanın çağrısı üzerine yılda bir kez toplanacağı ve gerekli olduğu zamanlarda başkanın çağrısı ile olağanüstü toplantılar yapabileceği belirtilmiştir (105. madde 1. ve 2. fıkra). Kurulduğu tarihten itibaren kurul İçişleri Bakanı başkanlığında beş toplantı gerçekleştirmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı, [www.goc.gov.tr/goc-kurulu](http://www.goc.gov.tr/goc-kurulu), 2024). Ancak burada dikkat çekilmesi gereken bir husus ise göç politika ve stratejilerinin belirlenmesi ile uygulamasını takip etmek gibi önemli görevleri haiz bulunan Göç Politikalar Kurulu'nun (YUKK, 105. madde, 3. fıkra a bendi) ilk toplantısını 15 Şubat 2017 tarihinde gerçekleştirmiş olmasıdır. Türkiye'nin en fazla kitlesel göç akınlarına maruz kaldığı bir dönemde

kuruluşundan itibaren toplantıların 3 yıl boyunca gerçekleştirilmemiş olması düşündürücüdür (Şenol Uzun, 2023: 50).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte göç yönetiminde de değişiklikler yapılmıştır. 703 sayılı KHK ile Göç Politikaları Kurulu mülga edilmiş, 17 sayılı CK ile “Göç Kurulu” adıyla yeniden yapılandırılarak, bu değişiklik 17 sayılı CK ile Göç Kurulu, 1 sayılı CK’nin 522. maddesinin 1. fıkrasının h bendine eklenmiştir. İlgili bent aşağıda ifade edilmektedir (1 sayılı CK, 522. Madde, 1. Fıkra, h bendi):

Göç Kurulu; Türkiye’nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli olup İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek bakanlık ve kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşur. Kurul, İçişleri Bakanının çağrısı üzerine toplanır.

Yeniden yapılandırılmış olan Göç Kurulu’nun 7 kez<sup>64</sup> toplandığı bilgisine ulaşılmıştır (Göç İdaresi Başkanlığı, [www.goc.gov.tr/goc-kurulu](http://www.goc.gov.tr/goc-kurulu), 2024). Bu kurulda, “Aile ve Sosyal Politikalar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, Milli Eğitim, Maliye, Kültür ve Turizm, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme, Sağlık bakanlıkları müsteşarları ve Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı” bulunmaktadır (Demirhan ve Aslan, 2016: 47). İfade edilen kurum temsilcileri yanı sıra ilgili STK’lar ve öğretim üyeleri de ihtiyaç duyulan hâllerde kurulda yer almaktadırlar. Toplantıya katılan kurum ve kuruluşlar arasında hiyerarşik bir durum söz konusu olmadan Göç Kurulu koordinasyonu sağlamak ve gündem belirlemektedir (Sağiroğlu, 2021: 3). Bu durum temsil kabiliyetini de artırmaktadır.

Göç Kurulu’nun bu süreçte yalnızca ismi değiştirilmemiş, görevlerine ilişkin düzenlemeler de getirilmiştir; “Türkiye’nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirleme, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etme görevi” verilmiştir (1 sayılı CK, 522. madde, 1. Fıkra, h bendi). Buradaki ifadeden mülga olan kanunda yer alan “göç politikalarını belirlemek ve uygulanmasını takip etmek” görevinin kurulun isminden ve görevleri arasından çıkarıldığı görülmektedir. Dolayısıyla kurulun görevleri göç stratejilerini belirlemekle sınırlandırılmış, mülga olan kanuna göre kurulun etkinliği azalmıştır (Şenol Uzun, 2023: 50). Verilen görevler doğrultusunda Kurul başlıca aşağıdaki faaliyetleri gerçekleştirmiştir:

- Göç strateji belgesi oluşturulması amacıyla hazırlıklara başlanmış,
- “Türkiye’nin Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı”nı kabul edilmiş,
- Muhtelif Kurullarda, ikamet izinlerine ilişkin görevi kapsamındaki konularda düzenleme yapılması kararlarını almıştır.
- Ayrıca Göç alanında mevcut durumu ayrıntılarıyla ortaya koyan Göç Eylem Planı kurul üyelerine sunulmuştur (Göç İdaresi Başkanlığı, Göç Kurulu, <https://www.goc.gov.tr/goc-kurulu>, 2024).

<sup>64</sup> “21 Kasım 2018, 24 Ocak 2019, 12 Temmuz 2019, 19 Eylül 2019, 18 Aralık 2020, 15 Eylül 2021 ve 9 Haziran 2022”

Göç yönetiminde merkezî düzeyde kurumsal yapılanma ve idari aktörler bağlamında genel bir değerlendirme yapılacak olursa; göç yönetiminde göçle gelenlerin yerleştirilmesinin planlanması aşamasından ülke içerisinde hizmetlerin ulaştırılması ve bunların kontrolünün sağlanması aşamasına kadar geçen süreçte pek çok değişkeni ve aktörü olan karmaşık bir sorun olan göçün yönetilmesinde, merkezî yönetimin rolü büyüktür. Yabancıların ülkeye girişleri, kişisel verilerinin toplanması-saklanması, statüleri ve izinleri gibi başlangıç süreçlerinden itibaren, ülke içerisinde uyum süreçlerinden sağlık hizmetlerinin verilmesi, insan haklarına uygun ve hakkaniyete uygun bir biçimde insani yardımların sağlanması merkezî idarenin çevresinde şekillendirilmiştir. Yargıyla ilgili olanlar hariç olmak üzere, uygulamadan denetime kadar göçe ilişkin karar mekanizmaları, İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Başkanlığına verilmiştir (Kılınç, 2019: 62-63).

Etki düzeyleri ve nedenlerinin çeşitliliği itibarıyla karmaşık sorun olan göçün yönetimine ilişkin kurumsal yapı konusunda da farklı görüşler bulunmaktadır. Altunok (2017: 308) merkezî düzeyde göç yönetiminin klasik örgütlenme biçimine uygun olarak İçişleri Bakanlığı ana çatısı altında oluşturulmasının, dinamik ve sürekli çeşitlilik gösteren göç politikası alanının bir anlamda, klasik bir yapılanma ile çözülebileceği düşüncesini gösterdiğini ifade etmektedir. Ancak belirsizlik ve karmaşıklık özellikleri yoğun olan göç olgusunun klasik bir örgütlenme aracılığı ile yönetilebilmesi çok mümkün görünmemektedir. Çünkü Türkiye göç konusunda faktöriyel ülke nitelendirmesine uygun bir ülkedir. Türkiye tarihsel geçmişi ve coğrafi konumu itibarıyla göç alan, göç veren ve göç aktaran niteliklerin tümünü birlikte barındırmaktadır. Türkiye bu niteliklerin, avantaj ve dezavantajlarını ayrı ayrı çarpan özelliği ile bünyesinde taşımaktadır. Bu nedenle politikalar da bu karmaşık durum üzerinden yapılmaya çalışılmaktadır.

Merkezî yönetim düzeyinde kurumsal yapılanmalara dair yapılan tartışmalar arasında küresel ve yerel etkilere sahip olan göçün yönetiminde Türkiye’de akademik tartışmalarda ve kamuoyunda bağımsız bir göç bakanlığının kurulmasına dair görüşler bulunmaktadır<sup>65</sup> (Akkoyunlu Ertan ve Ertan, 2017: 35). Göç Bakanlığı’nın kurulması önerisi temelinde daha iyi bir göç yönetimi ve politikasının oluşturulması düşüncesi bulunduğu ifade edilebilir (Sağiroğlu, 2021: 1). Çünkü “Göç Bakanlığı” şeklinde bir örgütlenmeye gidilen ülkelerde genel olarak bu bakanlık politika oluşturmadan hizmet sunumlarından uygulamaya kadar göçle ilgili tüm konularla ilgilenmektedir (Koser ve Laczko, 2010: 89)<sup>66</sup>. Ancak bir bakanlık kurarak veya yeni, klasik bir örgüt yapısı daha ekleyerek sorunların

---

<sup>65</sup> AB ülkelerinin bazılarında entegrasyon uygulamaları özel bakanlıklar aracılığı ile yürütülmektedir: Belçika Göç ve İltica Bakanlığı (Belgian Ministry for Social Integration), İngiltere Göç Bakanlığı (Minister of State for Immigration), İspanya Çalışma, Göç ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social) ve Yunanistan Göç Politikaları Bakanlığı (Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής) (Tepealtı, 2020: 144), Danimarka Göç ve Entegrasyon İşleri Bakanlığı (Ministry of Immigration and Integration Affairs). Koser ve Laczko (2010: 89) tarafından yayımlanan raporda ifade edildiği üzere diğer AB Devletlerinin çoğunda göçle ilgili sorumluluk ve görevler, içişleri bakanlıkları, dışişleri bakanlıkları ve sosyal işler ve istihdamla ilgilenen diğer bakanlıklar arasında paylaştırılmıştır.

<sup>66</sup> Kanada’nın göç, mülteciler, iltica, entegrasyon ve vatandaşlık politikalarıyla ilgilenen Kanada Vatandaşlık ve Göçmenlik Bakanlığı (CIC) da bu modelin bir örneğidir. CIC, göçmenlerin ve ziyaretçilerin ülkeye kabulü; mültecilerin yeniden yerleştirilmesi, korunması ve onlara güvenli bir sığınak sağlanması, yeni gelenlerin Kanada toplumuna uyum sağlamalarına

çözülebileceğini düşünmek ülkenin maddi ve yönetsel gerçekliğiyle çok örtüşmeyeceği gibi (Altunok, 2017: 309); karmaşıklık, belirsizlik ve süreklilik gibi nitelikler taşıyan, neden ve sonuçları çarpan etkisi şeklinde başka sorunlara neden olan böylesine çok katmanlı bir sorunun kurumsal olarak tek bir bakanlık düzeyinde ele alınmaya çalışılması, çözilemeyen bu sorunun yönetilememesini de doğuracaktır.

Klasik bir örgütlenme düzeyinin yeterli olmayacağı düşüncesi bulunurken, yeni bir göç bakanlığının oluşturulması noktasında böyle bir yapılanmanın göçle ortaya çıkan sorunları azaltıp çözeceği mi yoksa başka eksikliklerin doğmasına mı neden olacağı soruları gündeme gelmektedir. Sağıroğlu (2021: 2), bu noktada bürokratik mekanizmaların acil ve hızlı reaksiyon gerektiren pek çok göç sorununun daha karmaşık ve zor bir yere doğru sürüklenmesine neden olabileceği hususunun düşünülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bunun yerine mevcut göç yönetiminde olduğu gibi her bir bakanlığın kendi alanına giren konularda inisiyatif alması daha uygun bir işleyiş olarak görülmektedir. Aksi takdirde karmaşıklık düzeyi çok fazla olan göç sorununun, diğer ilgili kuruluşlar tarafından müstakil bir bakanlığın sınırları içine hapsedilebilme durumunun ortaya çıkması söz konusu olabilecektir.

Sağıroğlu (2021), konuya dair görüşlerini birkaç yönden ifade etmektedir. Temsiliyet açısından göç kurulu toplantılarına her bakanlığın temsilcilerinin katılıyor olmasının temsil kabiliyetini artırması nedeniyle önemli olduğunu vurgulamaktadır. Eğer ayrı bir bakanlık kurulması söz konusu olursa bu durumda temsil kabiliyeti azalabilecektir. Diğer bir açıdan ise göç alanında farklı kamu kurumları hizmet alanlarına göre faaliyetleri yürütmektedir. Örneğin yabancı uyrukluların Türkiye'de çalışma izinleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı "Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü" tarafından verilmektedir. Bu durum aynı zamanda başka bir iş yükünün çıkmasını önlemekte, çalışma izni ikamet izni yerine de geçtiği için ayrıca bir ikamet alma süreci ortadan kalkmış olmaktadır. Benzer bir şekilde uluslararası öğrencilerin eğitim-öğretimlerine ilişkin iş ve işlemler daha çok YÖK ve üniversiteler tarafından yürütülmektedir. Bu noktada görülmektedir ki ilgili kurumlar kendi uzmanlık alanlarında bir işleyiş gerçekleştirerek aktif rol üstlenmektedirler. Dolayısıyla müstakil bir Göç Bakanlığı'nın kurulması ve farklı alanlarda ortaya çıkan hizmet süreçlerinde görev ve sorumlulukların tek bir bakanlığa devredilmesi daha iyi sonuçlar çıkaracak mıdır? Bu hususun üzerinde durulması gerekmektedir. Diğer bir husus ise güvenlik konusunda mutlak suretle kolluk kuvvetlerine ihtiyaç duyulduğudur. Türkiye'de 28.03.2024 itibarıyla mevcut 3 milyon 112 bin 999 geçici koruma statü sahibi Suriyelilerin ve 2023 yılı sonu itibarıyla toplam 500 bin kadar uluslararası koruma sahibi statüsünde olanların hareketliliğini düzenlemek, denetlemek ve kayıt altına almak göç bürokrasisine bağlı olsun veya olmasın kolluk kuvvetlerinin görevidir. Bu durumda ayrı bir göç bakanlığı kurulduğu zaman ayrı bir kolluk kuvveti oluşturulması gerekecek

---

yardımcı olunması konularını kapsamaktadır. CIC'in yetki alanı yalnızca sınır yönetimi ile sınırlı değildir. Politika oluşturmanın yanı sıra göçmenlik hizmetinin tüm seviyelerinde uygulama ile de ilgilenmektedir (Koser ve Laczko, 2010: 89).

mi? Ve ihtiyaç olduğunda ne kadar kapasitede oluşturulacak? Bu hususların her biri üzerinde düşünülmesi gerekmektedir. Ayrıca ülke içinde istismar, sömürülme, insan ticaretine konu olma veya göçmen kaçakçılarının ağına düşme gibi mağduriyetlere karşı da göçmenleri korumak kolluk kuvvetlerinin görevleridir. Türkiye’de Göç İdaresi Başkanlığı bu konuda Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı ile birlikte İçişleri Bakanlığı bünyesinde İçişleri Bakanlığı'nın ve İçişleri Bakanı'nın koordinasyonun da faaliyetlerine devam etmektedir. Diğer taraftan bu gibi görevlerin de yerine getirilmesi için kolluk kuvvetlerinin koordinasyonu kaçınılmaz biçimde gereklidir (Sağiroğlu, 2021: 6-7). Belirtilmelidir ki Göç Bakanlığı'nın kurulması ile bakanlıklar arasında görev paylaşımının yapılması durumlarının ne derece etkinlik sağlayacağı ve farklı yönetim modellerinin karşılaştırılmasına ilişkin sistematik bir inceleme de yapılmamıştır (Koser ve Laczko, 2010: 90).

Göç eden yabancıların yeni bir şehre yerleşme sürecinde karşılaştıkları potansiyel zorluklar hakkında bilgi toplamak, onların ihtiyaçlarını ve isteklerini daha iyi anlayabilmek için birçok aktöre ihtiyaç duyulmaktadır. Uluslararası göç olgusunun temel bileşenleri incelendiğinde; sınır yönetimi, düzensiz göç yönetimi, gönüllü geri dönüş, sınır dışı etme, insani yardımlar, göçmenlerin entegrasyonu, iltica yönetimi, geçici koruma, geçici korumanın sona ermesi yeniden yerleştirme vb. çok sayıda unsur bulunmaktadır. Bu unsurlar beraberinde belirsizlik ve karmaşıklıkları getirmektedir. Ayrıca bu etmenler arasındaki etkileşimler ise doğrusal olmayan dinamikler veya belirsiz unsurlar çerçevesinde gerçekleşmektedir. Göç eden kişi ilk olarak barınma, ulaşım, sağlık, eğitim, çalışma ve uyum gibi konularda belirsizliklerle karşılaşmaktadır. Dolayısıyla göç yönetimi oldukça girift bir yapıya sahiptir. Bu bakımdan göçün karmaşık bir sorun olduğu kabulü ile ortaya çıkabilecek sorunların çözümlerine yönelik değişim sağlayabilen bir örgütlenme modeli ile sürecin yönetilmesi önem taşımaktadır.

Bu açıdan 2015 yılından itibaren dünyada en fazla Suriyeli bulunduran ülke konumuna gelen Türkiye’de düzensiz göçün önlenmesi amacıyla; kanıta dayalı, kamu ve özel kurumların farklı sektörlerini kapsayan bütüncül, özgün, değişen ihtiyaç ve şartlara göre yenilenebilen, etkin ve sürdürülebilir bir göç yönetimi sağlanması amaçlanmıştır (On İkinci Kalkınma Planı, 2024: 152, 197).

### **3.3. Mevzuat Çerçevesinde Yerel Yönetimler Düzeyinde Göç Yönetiminin İzlerini Aramak**

Gelişmiş ülkelerde uluslararası göçün hangi çeşidi olursa olsun merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı söz konusudur. İlgilendikleri konular itibarıyla birbirlerinden farklı alanlara temas etmektedirler. Bu alanları kısaca ifade etmek gerekirse; merkezi yönetimlerin doğrudan ilgilendiği konular; yabancıların ülkeye girişlerinin yapılması, kontrolünün

sağlanması, vize, ikamet ve yerleşim süresinin uzaması ile birlikte vatandaşlığa geçiş gibi özellikle egemenlik alanları ile ilişkisi olan konulardır. Diğer taraftan yerel yönetimlerin ilgilendiği konular ise göçün yabancıların topluma uyumu ile birlikte kültürel, sosyal, eğitim ve istihdama ilişkin hizmetlerdir. Bu konularda yerel yönetimlere özellikle belediyelere önemli misyon yüklenmektedir (Daoudov, 2016: 28-29).

Göçmen, sığınmacı veya mültecilerin bulunduğu ülkelerde belediyeler ve diğer yerel aktörlerin göç yönetişimi süreçlerine dâhil edilmesini kapsamlı bir şekilde ele alan ilk uluslararası belge, 2015 yılında yayımlanan ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ile UNHCR öncülüğünde geliştirilmiş olan Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı'dır (3RP). 3RP zorunlu göç yönetimi ile ilgili olan benzer politika belgelerinden; zorunlu göç yönetişimini “yardım” değil “kalkınma” odaklı yürütülmesi ve bu konuda bölgesel bir program geliştirilmesi gerektiği hususlarını vurgulaması açısından önem taşımaktadır. 2015 yılında ilk versiyonu yayımlanan 3RP'nin ardından 2018 yılında gündeme gelen Birleşmiş Milletler Küresel Mülteci Mutabakatı'nda da (Global Compact on Refugees) göç yönetişiminde yerel uyumun ve entegrasyonun önemine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin göç hareketlerinden en fazla etkilenen aktörleri olduğuna, bu süreç içerisinde yabancılara ilişkin hizmet sağlayıcılar arasında da en önemli konumda bulunduğu yer verilmiştir. (Erdoğan vd., 2021: 80).

Belediyelerin, kamu hizmetinden sorumlu oldukları bölgelerde yaşanan birtakım sorunlara yönelik çözüm bulmasına karşın (Adıgüzel ve Tekgöz, 2019: 24) belediye ve ilgili kanunlarda belediyelerin yabancılara yönelik hangi esaslara göre hizmet sunacağı ve faaliyette bulunacağı hususunda belirsizlik bulunmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlere ilişkin kanunlar incelendiğinde belediyelerin göçle mücadelesinde görev ve sorumluluklarına ilişkin doğrudan hüküm ve ifadelerin bulunmadığı ancak bazı maddelerin dolaylı olarak ilişkilendirilebileceği görülmektedir. Bu konuda en temel mevzuatlar ise 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 6458 Sayılı Kanunu'dur (Erdoğan, 2017: 40). Bu kapsamda yerel yönetimler<sup>67</sup> bağlamında belediyeler ile ilgili 5393 Sayılı Kanun ve 6458 Sayılı Kanun üzerinde durulacaktır. Ancak aşağıda ayrıntılandırılacağı üzere, kanun maddelerinden ancak yorumlamalara gidilerek belediyelerin bu konudaki görev ve sorumlulukları çıkarılabilmektedir. İlgili kanun maddeleri incelenecek olursa;

<sup>67</sup> 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasının “u” bendinde “il düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek...”; “v” bendinde ise “sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettmek, bu hizmetleri yürütürken ..., kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile iş birliği yapmak” şeklinde yer alan düzenlemelerin mültecilere hizmet sunmaya imkân verdiği şeklinde yorumlanmaktadır (Aslan ve Tekin, 2017). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda göç kapsamında açık bir şekilde yetki ve görev verildiği görülmemektedir. Kanunun 6. maddesinde İl Özel İdareleri'nin... sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları... gibi görevleri yapabilecekleri belirtilmektedir. Bu da İl Özel İdarelerinin bu alanda çalışmalarına imkân tanımaktadır.

5393 sayılı Kanunu'nun 3.maddesinde yer alan tanıma göre belediye; “belde sakinlerinin ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişidir.” Bu tanımdan anlaşılacağı üzere belediye, beldede yaşayan kişilerin ortak nitelikteki ihtiyaçlarını temel almıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Hemşehri hukuku” başlıklı 13. maddesinde;

Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur... Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar, ifadeleri yer almaktadır.

Bu maddede doğrudan yabancılar ifadesi geçmemekle birlikte yasal olarak beldede yaşayan herkesin hemşehri olarak kabul edildiği ve belediye hizmetlerinden yararlanılabileceğinin anlaşıldığı ifade edilirken (Çamur, 2017: 119) diğer taraftan göçmenlerin veya sığınmacıların hemşehri sayılmadığı ancak onlara yapılan yardımların ve hizmetlerin insan onurunu zedelemeyecek şekilde sunulmasının zorunlu olduğu da ifade edilmektedir (Esen, 2016: 19). Ayrıca bazı belediyeler tarafından hemşehri ifadesine atıfta bulunularak gerçekleştirilen hizmetlerin, Sayıştay denetimlerinde sorun olarak değerlendirildiği ve bu nedenle bazı belediyelerin geçici korunanlara yapılan harcamaların Sayıştay tarafından usulsüzlük olarak değerlendirileceği endişesini<sup>68</sup> taşıdığı belirtilmektedir (Babaoğlu ve Kocaoğlu, 2017: 505; Erdoğan, 2017: 41). İlgili maddenin son fıkrasında “Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür” ifadesinde yer alan “her şahıs” ifadesinin göçmenler ve sığınmacıları da kapsadığı ifade edilmektedir (Esen, 2016: 19). Bu maddede ikamet etme şartının var olmasından dolayı, ikamet izni bulunmayan adres kayıt sisteminde yer alan geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin ise Kanununun 14. maddesine dayanılarak hizmetlerden faydalanabileceği ifade edilmektedir (Bay ve Emini, 2023: 90).

---

<sup>68</sup> Bu konuda literatürde Sayıştay'ın nihai bir değerlendirmesine rastlanmamıştır. Ancak göç ve göçün yönetimine ilişkin Sayıştay'ın da uluslararası toplantılar düzenleyerek konuya ilişkin değerlendirmeler yaptığı görülmektedir. 20 Nisan 2016 tarihinde İstanbul'da Dünya Bankası'nın koordinatörlüğünde, Suriye'ye sınırı bulunan ve mültecilere ev sahipliği yapan, ülkelerden Hollanda, Irak, Lübnan, Ürdün ve Türkiye Sayıştay temsilcilerinin katıldığı bir toplantı düzenlenmiştir. Bu toplantıda Türkiye adına “Mültecilere Tahsis Edilen Kamu Fonlarında Hesap Verebilirlik ve Şeffaflığın Sağlanmasında Yaşanan Güçlükler” başlıklı bir sunum yapılmıştır. Sunumda mültecilere kullanılan kamu kaynaklarında karşılaşılan güçlükler üzerinde durulmakla birlikte mülteci hizmetlerine kullanılan kamu fonlarının denetimine yönelik konu bazlı bir denetim çalışmalarının olmadığı ve mülteci sorunlarına yönelik etkinlik, verimlilik ve ekonomikliği esas alan bir performans denetim çalışması yürütmedikleri ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra mültecilerin ihtiyaçlarını karşılayan kamu idarelerinin hesaplarının ayrı ayrı denetlendiği, bu denetimler sonucunda, düzenlilik ve performans bilgisi denetim raporları hazırlandığı belirtilmiştir. Toplantı sonunda sayıştayların muhtemel bir denetim sırasında denetim için gerekli yasal yetki konusu, denetim riskinin fazla olması ve mültecilere yardım sağlayan diğer paydaşların denetimi konusunda güçlüklerle karşılaşılacağı ifade edilmiştir (Taner, 2016: 125-128).

Kanunun 14. maddesinde yer alan “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirliilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.” ifadesi ile belediyelerin yabancılara da hizmet sunumunda bulunabileceği yorumu çıkartılmaktadır. Maddenin ilk hükmünde yer alan vatandaş ifadesi bazı belediyeler tarafından “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı” şeklinde değerlendirilmekte ve bu hüküm kapsamında yabancılara hizmet sunmamanın nedeni olarak gösterilmektedir. Bu gerekçenin, belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ortaya çıkan belediyelerin temel amacı ile çeliştiği ifade edilebilir. Bu açıdan “vatandaş” ibaresi yabancılara hizmet sunulması yönünden hukuksal açıdan engel olarak görülmektedir (Çamur, 2017: 119; Aslan ve Tekin, 2017: 395). Ayrıca yukarıda da ifade edildiği üzere bazı belediyeler vatandaş olmayanlara yapılan hizmet sunumu harcamalarının Sayıştay tarafından usulsüzlük olarak değerlendirileceği konusunda çekinceli davranmaktadırlar (Erdoğan, 2017: 41).

Aynı maddenin ikinci hükmüne dayalı olarak ise yabancılara da belediye hizmetleri kapsamına alınabileceği yorumu yapılabilir. Çünkü Kanunun 38.maddesinin m bendinde belediye başkanının görevleri arasında “Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak” yer almaktadır. Bu maddeden de “belde halkı” ifadesine dayalı olarak gerek hemşehrilerin gerek yabancılara yaşadıkları yerde esenlik, huzur ve mutlulukları için gerekli önlemlerin alınması takdir edilmektedir. Aynı maddenin n fıkrasında da “...yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak...”, 60. maddenin j fıkrasında “Dar gelirlili, yoksul muhtaç ve kimsesizlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar” belirtilmektedir. Bu maddelerde, yabancılardan bu niteliklere sahip olanların da bu yardımlardan yararlanabileceği ifade edilebilir. Uygulamalar açısından da bu kapsamda hareket edildiği söylenebilir.

31.10.2016 tarihinde kararlaştırılan “678 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (madde 11) ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75. maddesine eklenen “Afet, kitlesel göç ve teröre maruz kalan yerleşim birimlerinin belediyeleri... aksayan belediye hizmetinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep edebilir” fıkrası ile göç ile ilgili hizmetlerde aksama yaşanması hâlinde başka bir belediyeden destek alınabileceği belirtilmiştir. Bu fıkra doğrudan belediyeyi görevlendirmemektedir. Ancak fıkradan kitlesel göç olduğunda belediyelerin hizmet sunumlarını gerçekleştirmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen maddeler incelendiğinde 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda sığınmacılar, göçmenler ve mültecilere- yabancılara- yönelik hangi tür mahalli müşterek hizmetlerin verileceği açık olarak belirtilmemiştir. Mevzuat kapsamında yaşanan bu tereddütlere Marmara Belediyeler Birliği (MBB) tarafından yapılan “Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü” çalıştay raporunda şu şekilde yer verilmiştir (MBB, 2015: 7):

Hukuksal, yönetsel ve finansal bağlamlardaki belirsizlikler nedeniyle belediyeler, mültecilere yönelik yardım ve çalışmalar yaparken endişe duymaktadır... Mülteciler ile ilgili açık hükümlerin ve net bir yasal çerçevenin olmaması, belediyeleri mültecilere yönelik yardım ve çalışmalar ile ilgili karar alma noktasında zor duruma düşürmektedir.

Kanun maddelerindeki bu belirsizlik, yorumlayıcı bir yaklaşımı içerdiğinden belediyelerin göç edenlere yönelik faaliyetlerinde farklı uygulamalara neden olmakla birlikte görev ve sorumluluk alanının net olarak belirlenmemesi dolayısıyla “benim yetki alanım değil” söylemine dayanılarak faaliyetleri gerçekleştirilmemelerine de neden olmaktadır. Söz konusu maddeler, temel insan hakları ve yerel-ulusal kültür bağlamında “misafir” kavramı ile ilişkilendirilmektedir. Günümüzde geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilere yönelik yardım ve hizmetlerde, bu anlayışla hareket edildiği ifade edilebilir (Esen, 2016: 19). Bu durum belediyelerin ve hizmetten faydalanabilecek yabancıların zorluklar yaşamasına neden olmaktadır. Uluslararası göç için kentsel yönetişimin güçlendirilmesinde önemli bir ilk adım, belediye yetkililerinin merkezî hükûmetten göçle ilgili sorumlulukları üstlenebileceği anayasal ve yasal bir çerçeve oluşturmaktır<sup>69</sup> (Koser ve Laczko, 2010: 95).

Bu konuda yapılan son düzenleme olan 6458 Sayılı Kanunda yerel yönetimlerin göçle mücadelesindeki görev ve sorumluluklarına ilişkin ayrıca bir düzenlemeye yer verilmemiştir. “Uyum” başlıklı 96. maddenin 1. fıkrasında uluslararası koruma statüsüne sahip olan yabancıların; topluma uyumlarının sağlanması, ülkede buldukları sürece ve kendi ülkelerine döndüklerinde, sosyal hayatta başkalarına ihtiyaç duymadan hareket edebilmeleri için bilgi ve becerilerinin geliştirilmesine yönelik uyum faaliyetlerinin planlanmasında yerel yönetimlerden diğer kamu kuruluşları gibi faydalanılabileceği ifade edilmektedir (96/1). Diğer bir ifade ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanacak uyum faaliyetlerinin planlanmasında yerel yönetimlerden (sadece) “öneri ve katkılar” düzeyinde faydalanılacağı belirtilerek, yerel yönetimlerin görev alanına ilişkin kesin bir sınır çizildiği söylenebilir. Aynı maddenin 3. fıkrasında yabancılara sosyal ve kültürel hizmetlerin sunulması hususunda “kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları” iş birliği yapılacak aktörler arasında açıkça belirtilmişken yerel yönetimlere uygulama kısmında yer verilmemiştir. Bu açıdan yerel yönetimler yalnızca göç yönetiminde iş birliği yapılacak kurumlar arasında gösterilmiştir (YUKK, 96. madde/1 ve 104/2 ). Bu kapsamda 6458 Sayılı Kanun, göç yönetimi ile ilgili olarak yerel yönetimlerin görevlerini açıklamamakta ancak Genel Müdürlüğün entegrasyon ve diğer görevleri ile ilgili konularda yerel yönetimlerle birlikte faaliyet yürütebileceğini ifade etmektedir.

---

<sup>69</sup> Örneğin Kanada’da 2001 tarihli Göç ve Mülteci Koruma Yasası, Federal Bakan’a göç politikaları ve programlarının koordinasyonu ve uygulanmasını kolaylaştırmak için eyaletlerle anlaşmalar imzalamaya yetkisi vermektedir. Böylece 2007 yılında Toronto Şehir Konseyi, eyalet ve federal hükümetlerle müzakere edilen ve üç hükümet düzeyinin şehri etkileyen göç ve yerleşim konularıyla ilgili araştırma politikası ve program geliştirme konusunda iş birliği yapmayı kabul ettiği bir Mutabakat Zaptı’nı onaylamıştır (Koser ve Laczko, 2010: 95).

Son olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü [GİGM] tarafından yayımlanan 2018-2023 vizyonlu “Uyum Stratejisi Belgesi ve Ulusal Eylem Planı”nın “Toplumsal Uyum” başlığı altında yerel yönetimlere doğrudan görev verilmesi ile önemli bir eksikliğin giderilmesi sağlanmıştır. Toplumsal Uyum başlığı altında stratejik amaç 2’de “yerel düzeyde birlikte yaşam ve karşılıklı diyalogun geliştirilmesi” belirtilerek, bu amaç için “belediyelerin toplumsal uyuma ilişkin rollerinin güçlendirilmesi için gerekli yasal, idari ve kurumsal düzenlemelerin yapılması” stratejik hedefine yer verilmiştir. Ayrıca “yaygın eğitim programlarının göçmenlerin ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması” ve “Sosyal hizmet ve yardımların hedef gruba ulaşması” amaçlarında belediyelere doğrudan bir görev verilmeyerek, bu amaçların gerçekleştirilmesinde iş birliği içerisinde sayılan bir aktör olarak yer verilmiştir (Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı, 2018: 21, 27, 42).

On Birinci Kalkınma Planı’nda (2019-2023) ise, “Yerel Yönetimlerin Başlıca Sorunları Ve Bu Sorunların Çözümüne Yönelik Politika, Strateji Ve Eylem Önerileri” başlığı altında mültecilerin/sığınmacıların ihtiyaçlarının/taleplerinin karşılanamamasından kaynaklanan sorunların giderilmesine yönelik belirlenen politikada mültecilerin/sığınmacıların ihtiyaçlarını karşılayacak mekanizmaların oluşturulması hedeflenmiştir. Bu hedefin gerçekleştirilmesinde; “yerel yönetimlerde uzman personel ile birimlerin hizmet vermesi ve meclislerde ihtisas komisyonlarının kurulması, mültecilerin/sığınmacıların ihtiyaçlarının sistematik bir şekilde karşılanmasına destek vermesi” nin sağlanmaya çalışılacağı vurgulanmıştır (On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), 2018: 123).

### **3.4. Göç Yönetiminde Belediyelerin Rolü**

Karmaşık bir sorun olarak göçün çeşitlilik ve süreklilik arz eden bir süreci ifade etmesi nedeniyle farklı aktörlerin süreç içerisinde yer alması zaruri bir durumdur. Dolayısıyla göç yönetiminin başlangıç aşamasında merkezî yönetimin büyük bir rol üstlenmesi doğru bir yaklaşımdır. Özellikle mülteci, insan ticareti mağdurları ve refakatsiz çocukların korunması gibi hayati öneme sahip durumların yönetilmesi bağlamında da çok daha önem arz etmektedir. Ancak göç sürecinin en zorlu dönemlerinin yabacıların ülkeye yerleştikten sonra başladığı ifade edilebilir. Türkiye’de olduğu gibi kitlesel bir akının ülkeye girişi esnasında ve göçün kendi dinamiklerinin sonucunda merkezî yönetilen göç, zorunlu ve fiili olarak yerleşmeye başlamaktadır. Bu süreçte merkezî yönetimlerin rol üstlenmesi ortaya çıkan gereksinimlerin hızlı ve etkin bir şekilde karşılanmasını zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla göç edenlerin ilk aşamadaki barınma ve korunma gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması konusunda merkezî müdahale yerindedir, ancak yaşamın sürdürülmesi ve toplumsal uyumun sağlanması konusunda gereken müdahalelerin zamanında yapılması, ortaya çıkan gereksinimlerin hızlı bir şekilde karşılanması için belediyelerin sürece dahil olması şarttır (Kılınç, 2019: 63; Şenol Uzun, 2022: 348).

Göç, genel olarak merkezi yönetimlerin çözmesi gereken bir sorun olarak görülmekle birlikte göçün faydaları ve yükü en çok yerel düzeyde yaşanmaktadır ve göçten en fazla kentler etkilenmektedir. Bunun en önemli sebebi ise mülteci kampları ve geçici barınma merkezleri gibi göç edenleri kent yaşamından uzakta tutan uygulamalar bulunmasına rağmen göç eden Suriyelilerin yaklaşık %92'sinin kentsel alanlarda yaşamasıdır. Göç eden yabancılar orantısız bir şekilde kentlere yerleşmektedirler. Bununla birlikte kentsel göçmenlerin yaşadığı koşullar, belediyelerin kontrolü dışında, ulusal ölçekte göç ve ikamet politikaları tarafından çerçevelenmektedir. Aslında birçok şehirde çok sayıda statü sahibi olmayan göçmen yaşamaktadır. Belediyeler, bu göçmenlere eğitim, sağlık, polislik ve diğer hizmetleri sağlama ihtiyacı bilmecesiyle karşı karşıya kalmıştır. Bu durumda, dışlayıcı ulusal göç politikaları, belediyenin tüm sakinleri dâhil etme ve onlara hizmet sağlama yetkileriyle çelişmektedir. Bu durum göç edenleri, ulusal düzeyde sunulan kamu hizmetlerinin yanı sıra yerel kamu hizmetlerinin faydalanıcısı yapmaktadır. Dolayısıyla göçle gelenlerin kente yerleşmesi ile beraber belirli bir nüfusa göre düzenlenmiş olan kentlerin alt yapısında sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu durum belediyelere kısa, orta ve uzun vadede önemli görev ve sorumluluklar yüklemektedir (Demirhan ve Aslan, 2016: 24; Scholten ve Penninx, 2016: 89; Bauder, 2017: 8).

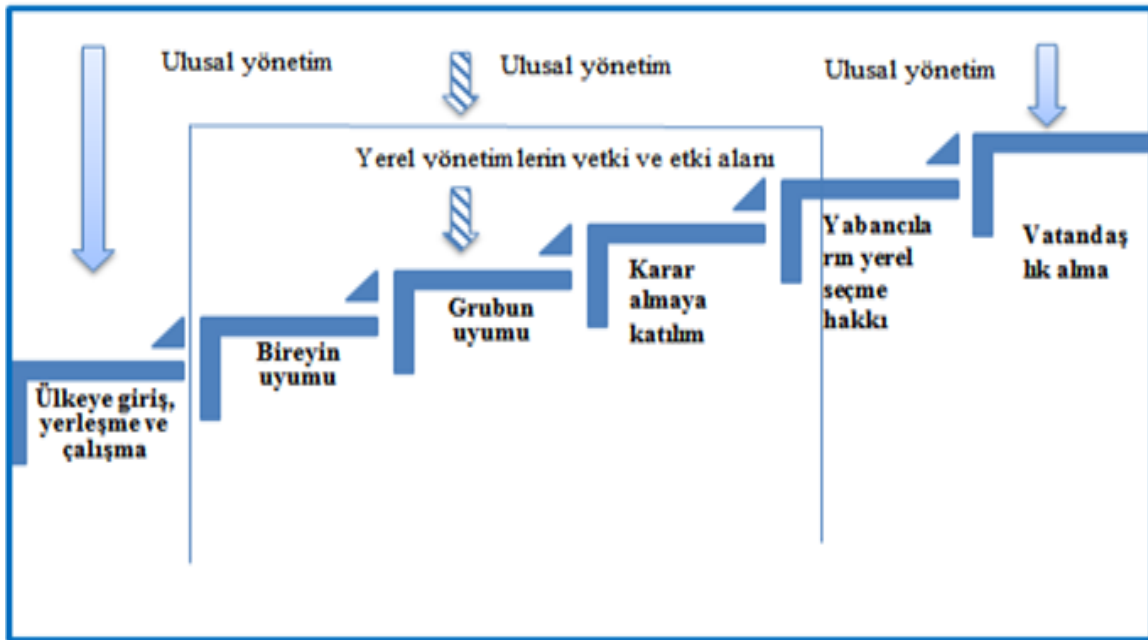
Gelişmiş ülkelerden de yola çıkarak Daoudov (2015: 52), Türkiye'de göçün toplumsal, ekonomik (yerel ekonomik kalkınma ile ilgili olan) ve kültürel boyutları ile ilgili hizmetlerin, yerel yönetimlere verilmesinin gerekliliğine üç argüman üzerinden vurgu yapmaktadır: İlk olarak Türkiye'de toplumsal ve kültürel hizmetlerin yerine getirilmesinde sahip olduğu bütçe ve personel açısından yerel yönetimlerin donanımlı olduğu argümanıdır. Aynı zamanda yerel yönetimlerin çeşitli kültür merkezleri, aile ve gençlik merkezleri, meslek kursları vb. altyapı ve hizmet birimlerine sahip olması da bu hizmetlerin farklı yönlerle yerine getirilmesinde önem arz etmektedir. İkinci olarak, yerel yönetimler halka en yakın yönetim birimleridir. Bu açıdan yerel halkla daha yakın ilişkiler kurulabilmekte, yakın ilişkiler sonucu yerel halkın istek ve beklentileri daha iyi analiz edildiği için de yerele özgü politikaların oluşturulmasında onları merkeze göre daha avantajlı kılmaktadır. Daha yakın olmaları nedeniyle göçmen örgütleriyle daha iyi iletişim kurabilirler. Son olarak ise merkezi yönetimin belirli hizmet alanlarında görev ve sorumluluklarını yerel yönetimlere devretmesiyle yükü hafiflemiş olacak ve merkezi yönetim ulusal göç politikalarını belirleme, uyum konusunda asgari kriterleri oluşturma ve sonrasında denetimlerin yapılması görevleri ile ilgilenecek uluslararası göçün stratejik boyutları üzerinde daha fazla yoğunlaşmak için zaman kazanmış olacaktır. Bu sayede asıl sorumluluğunda bulunan alan üzerinde durmuş olacaktır (Daoudov, 2015a: 52). Bu çerçeveden bakıldığında 2011 yılının Nisan ayından günümüze kadar yaşanan kitlesel göç sonrasında Türkiye'de yaşayan yabancılara yönelik, Türkiye'de bulunan belediyelerin kurum kapasitelerini geliştirecek adımlar attığı, Suriyelilerin temel insani ve sosyal ihtiyaçlarını giderme hususunda çeşitli projeleri gerçekleştirdikleri görülmektedir.

Penninx (2009: 9) de yukarıda yer verilen ifadelere paralel şekilde, yerel yönetimlerin ulusal makamlara göre özellikle entegrasyon konusunda stratejik ve taktiksel olarak daha avantajlı

olduklarını ifade etmektedir. Belediyelerin daha yakın olmaları nedeniyle sadece bireyleri değil göçmen gruplarını harekete geçirme, onlarla daha iyi iletişim kurma, ilgili entegrasyon önceliklerini belirleme, sonuçlarını izleme ve yeni gelenlere toplumda bir yer edinmeleri için gereken temel araçları sağlama konusunda ulusal makamlara göre daha avantajlı olduklarını ifade etmektedir.

Daoudov (2013: 17-18) merkezî yönetim ile yerel yönetimlerin öncelikli alanlarını ve göç edenlerin ülke sınırını geçmesiyle başlayan ve vatandaşlık alarak “yabancı” statüsünden ayrılıncaya kadar geçen süreci “Uyum Merdiveni” ile 6 aşamalı bir süreç olarak anlatmaktadır. Aşağıda Şekil 8’de uyum merdiveni gösterilmektedir.

Şekil 8: “Uyum Merdiveni” ve Yerel Yönetimlerin Yetki Alanı



Kaynak: Daoudov, 2013: 17

Yukarıda yer verilen uyum merdiveni açıklanacak olursa; ilk aşama ülkeye giriş, yerleşme çalışma aşamasıdır. Bu ilk aşama ülkenin kendi göç politikası çerçevesinde merkezî yönetimin alanına girmektedir. İkinci aşama; ferdiyetçi yaklaşımın benimsendiği, toplum içerisinde yerel yönetimler tarafından sunulan çeşitli kurslar ve sosyal ve kültürel hizmetlerle bireyin topluma uyumunun sağlandığı aşamadır. Bu aşamada merkezî yönetim bu hizmetlerin sağlanmasında fon sağlama veya denetiminin yapılması konusunda dolaylı olarak görev almaktadır. Üçüncü aşama göç edenlerin grup olarak muhatap alındığı aşamadır. Göçmen dernekleri ve STK’lar ile istişare toplantıları veya görüşmeler yapılarak göç edenlerin kitle olarak topluma uyumu sağlanmaktadır. Dördüncü aşamada ise göç edenlerin toplum içerisinde sınırlı düzeyde karar alma sürecine dahil olması adına katılımın kurumsallaştırıldığı aşamadır. Bunun için göç edenlerin katılımının sağlanması adına özel katılım alanları oluşturulmaktadır. Bu uygulama birçok Avrupa ülkesinde bulunmaktadır. Bu aşamalara kadar yerel yönetimler aktif rol alırken merkezî yönetim dolaylı olarak görev

almaktadır. Beşinci aşamada düzenli olarak ikamet eden göç edenlere yerel seçimlerde seçme, bazı ülkelerde seçilme hakkının tanındığı aşamadır. Yerelde seçme hakkı konusunda ulusal yönetim etkileyen, yerel yönetim ise etkilenen durumdadır. Bu açıdan bu hak, anayasa veya kanun değişiklikleri ile ulusal düzeyde karara bağlanmakta, yerelde ise uygulanmaktadır. Uyum merdivenin son aşamasında ise göç eden vatandaşlık elde ederek tüm haklara sahip olup vatandaş statüsüne gelmektedir. Bu ise merkezî yönetimin kararları ile gerçekleşmektedir (Daoudov; 2013: 17-18).

Bu noktada Penninx (2009: 10) merkezî yönetimin entegrasyon politikalarının çerçevesinin çizilmesinde yer alarak genel yönlendirmelerde bulunması ve entegrasyon politikalarının altında yatan ilkelerin siyasi meşruiyete sahip olmasını sağlaması gerektiğine vurgu yaparak politikaların içeriğini belirlemek yerine ve yerel yönetimlere yerel ihtiyaçları karşılayacak genel ilkeleri somut tedbirlere dönüştürmeleri için daha fazla alan bırakması gerektiği üzerinde durmaktadır. Ulusal politikalar, bilgi, deneyim paylaşımı ve kaynak paylaşımı açısından kolaylaştırıcı olmalıdır (Penninx, 2009: 10). Ulusal göç politikası temel olarak kontrol konularına, yerel göç politikası ise büyük ölçüde uygulama ve entegrasyon çabalarına odaklanmaktadır. Genellikle yerel yönetimlerin politikaları palyatif (geçici) niteliktedir ve daha çok kamu-özel-kâr amacı gütmeyen kuruluşların ortaklığı ile yerine getirilmektedir (Larrison ve Raadschelders, 2020: 5, 41).

Belediyelerin uluslararası göç olgusunda önemli bir aktör olarak değerlendirilmesinin temel nedeni, yerel yönetimlerin ölçek açısından bireylerin günlük yaşam pratiklerine en fazla temas edebilen yönetim kademeleri olması (Bahçeci ve Uzun, 2017: 8), dolayısıyla yaşanan göç sonrasında ortaya çıkan birçok durumun; yabancılara yönelik yerel hizmetlerin sunumu ve toplumsal uyum faaliyetlerinin belediyeleri doğrudan ilgilendiriyor olmasıdır. Türkiye'ye gelen yabancıların "barınma ve istihdam ihtiyaçları, dinî ve kültürel ihtiyaçlar, düşük sosyoekonomik profile sahip olmalarından kaynaklanan (yoksulluk sorunu da dâhil olmak üzere) çeşitli toplumsal sorunlar, çok kültürlülük ve ortaya çıkabilecek uyum sorunları"na ilişkin faaliyetler sosyal ve kültürel kapsamda yerel yönetimlerin görev alanına girmekte ve yerel yönetimlerin sorumluluk alanı da bu bağlamda genişletilmektedir. Bu ihtiyaçların karşılanması ve sorunların çözümünde faaliyetlerin gerçekleştirilmesi doğal olarak yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin görev ve sorumluluk alanı içerisinde değerlendirilmektedir (Daoudov, 2013: 8-9). Belediyelerin konumunu ve rolünü etkileyen faktörler arasında; ilgili devletlerin siyasal olarak örgütlenme biçimi, farklı siyasal düzeylerde kurumların yetkilerinin dağılımının yanında kurumların finansal kaynaklara erişimi sayılabilir. Ayrıca sınırları içerisinde yaşayan göçmen sayısı ve çeşitleri, kentin göç geçmişi, yerel halkın profili gibi diğer önemli etkenler de belediyelerin göçmenlerle ilgili rollerinde etkilidir. Özellikle etnik yapısı çeşitli olarak bilinen Batı Almanya'da Berlin ve Frankfurt, Birleşik Krallık'ta Birmingham ve Bradford, Avusturya'da Viyana ve İsviçre'de Basel gibi belediyeler entegrasyon politikasının öncüleri olmuşlardır (Penninx vd., 2014: 26-27).

Kent vatandaşlığı savunucuları toplumsal üyelik ve karar alma yetkisi için milliyetten ziyade yerel ikameti temel almaktadır. Düzensiz göçmenlerin hâlihazırda toplumun fiili üyeleri olduklarını; şehirde çalıştıklarını, yerel vergiler ödediklerini, kiracı veya ev sahibi olduklarını, çocuklarını yerel okullara gönderdiklerini, şehirdeki ibadethanelerine gittiklerini, alışveriş yaptıklarını vb. aktivitelerde bulduklarını ve dolayısıyla bunlara hukuki olarak şehrin sosyokültürel, ekonomik ve siyasi alanlarını etkileme fırsatı verilmesi gerektiğini savunmaktadırlar (De Graauw, 2014: 312). Bu kapsamda yerel yönetimler, yasal olarak dışarıda tutulan ancak fiili olarak toplumun bir parçası konumunda olan göç eden bireylerin, kent içerisinde daha uyumlu ve refah içerisinde yaşayabilmeleri için onları koruma yönünde faaliyetlerde bulunabilmektedir. Diğer taraftan ulusal hükûmetler ve ulus üstü kurumlar genel olarak yerel yönetimlerden düzenli göçmenlerin entegrasyonunu destekleme faaliyetlerinde bulunmalarını beklerken, düzensiz göçmenlere yönelik herhangi bir beklenti bulunmamakta, bu nedenle de dışlayıcı bir yaklaşımın sergilenebileceği ifade edilmektedir (Topal Demiroğlu, 2022b: 631).

Ülkedeki en büyük uluslararası göç eden yabancı grubunu oluşturan geçici korunan Suriyeli nüfusunun yarısından fazlası güney ve güneydoğu bölgelerindeki birkaç ilde yoğunlaşmış durumdadır. Ancak bu denli yoğun bir nüfus, ülkenin diğer bölgelerine doğru hareketlilik kazandıkça farklı belediyelerin göçmenlere karşı yaklaşımlarında belirgin farklılıklar görülmüştür. Türkiye’de bir bütün olarak 2014 yılından bugüne bazı belediyeler, ulusal politika ve mevzuatın sağladığı sınırlı çerçevede de olsa farklı dayanışma dereceleri göstermiştir (Betts vd., 2017: 23). Bu noktada Türkiye’de belediyelerin göç eden yabancılara yönelik yaklaşımlarının farklılık gösterdiği ve genel olarak aşağıda yer verilen dört yaklaşımın ön plana çıktığı ifade edilebilir (Danış ve Sert, 2019: 56-57).

İlk yaklaşıma sahip olan belediyeler; uluslararası koruma başvurusu olan, mülteci ve sığınmacı statüsünde bulunanları istemediklerini net olarak açıklayan ve “göçmen karşıtı” olarak nitelendirilen belediyelerdir. Bu anlayışa sahip olan belediyeler, hizmetlere erişimi kısıtlamaya çalışmaktadır. İkinci yaklaşıma sahip olan belediyeler, sorumluluğun merkezî yönetime ait olduğunu belirterek sorunu görmezden gelen, “ilgisiz belediyeler” olarak nitelendirilen belediyelerdir. Bu belediyeler göç alanı ilgili yardım ve hizmetlere ilişkin yapılacak harcamaların mevzuatta yer almaması nedeniyle, Sayıştay tarafından yapılan denetimlerde sorunlara neden olduğu düşüncesine sahiptirler. Üçüncü yaklaşıma sahip olan belediyeler, göç eden yabancılara insani yardımların gerçekleştirilmesini savunan belediyelerdir. İstanbul’un bazı ilçe belediyelerinin bu anlayışa sahip olduğu ifade edilebilir. Bu belediyeler genel olarak muhtaçlık ve yoksulluk esasına dayalı olarak gıda, giyim ve eşya yardımı yapmakta, acil nitelikli ihtiyaç ve talepleri karşılayabilmek için kaynak bulmaya çalışmakta, çevredeki iş adamları ve hayırseverlerin desteklerini ihtiyaç sahiplerine ulaştırmak için faaliyetler yürütmektedir (Danış ve Sert, 2019: 56).

Sosyal ve kültürel hizmetlerin sunumuna odaklanan ilçe belediyeleri, genellikle dezavantajlı grupların toplumla bütünleşmesinden ziyade, bu grupların sosyal yardım, sosyal tesis binası, huzurevi vb. fiziksel ihtiyaçlarını ön plana çıkarmaktadır. Kapasiteleri ve siyasi güçleri göz önünde bulundurulduğunda, büyükşehir yönetimlerinin dahi zayıf olduğu bir alanda, ilçe belediyeleri sosyal ve kültürel politikalarında çeşitliliği ele almamakta, bazı belediyeler dışında farklı kültürel ve etnik kökenlerden insanlara ve onların temsilcilerine yaklaşmaya çalışmamaktadır (Eraydın vd., 2017: 40). Bu belediyelerin yardım faaliyetleri daha çok sınırlı düzeyde ve düzensiz niteliktedir. Bu ise belediyelerin pasif bir tutum sergilediklerini göstermektedir. Dördüncü gruptaki belediyeler ise göç yönetimine yerel düzeyde etkin bir şekilde katkı sunan, sosyal yardımların ötesinde sosyal uyumun sağlanmasına yönelik çalışmaları yürüten belediyelerden oluşmaktadır. Sultanbeyli, Şişli ve Gaziantep Büyükşehir Belediyesi bu gruptaki belediyelere örnek verilebilir (Erdoğan, 2017: 77-79; Danış ve Sert, 2019: 57).

Benzer bir şekilde Lowndes ve Karakaya Polat (2020) belediyelerde; insancılık, pragmatizm, sosyal uyum, eşit haklar ve mülteci karşıtlığı şeklinde beş farklı anlayışın ortaya çıktığını ifade etmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de belediyelerin göç eden yabancılara yönelik farklı anlayış ve yöntemleri benimsedikleri ifade edilebilir. Diğer bir açıdan bu farklılar neticesinde belediyelerin göç yönetimindeki rolleri de Topal Demiroğlu’nun (2021 : 975-980) ortaya koyduğu üzere; “kamusal hizmet sağlayıcı”, “diğer kurumlarla ilişkilerde aracı ve kolaylaştırıcı”, “göçmen girişimlerine ortak ve destekçi”, “göç politikasında ve göçmen katılımında değişimin öncüsü” ve “tamamen sessiz bir aktör ” şeklinde çeşitlenmektedir.

Yukarıda yer verilen belediyelerin farklı anlayış ve uygulamaları göstermektedir ki hizmet sunumları ve faaliyetleri belediyelerin inisiyatifi ile gerçekleşmektedir. Bunun en temel nedeni ise belediyelerin göç konusunda nasıl hareket etmeleri ve nasıl bir sorumluluk üstlenmeleri gerektiği konusunda Belediye Kanunu’nda ciddi düzeyde belirsizliğin bulunmasıdır (MBB, 2015: 7). Bu belirsizlik kanunda yer alan maddelerin dar veya geniş yorumlanmasına sebebiyet vermektedir. Diğer bir neden ise küresel göç rejiminde giderek daha önemli politika aktörleri olarak kabul edilen belediye başkanlarının, göç eden yabancılara ilişkin yaklaşımları ve bu konuda inisiyatif alıp almaması ile ilgilidir. Belediye başkanlarının ulusal politikaların uygulanmasına aracılık edebildikleri ve bazen belediye düzeyinde merkezî hükümet politikasından daha fazla veya daha az proaktif veya daha fazla veya daha az kısıtlayıcı olabilen tamamlayıcı göçmen politikaları ve uygulamaları benimsedikleri için uygulamada farklılıklar oluşmaktadır (Betts vd., 2020: 491). Bu durum aynı zamanda belediyelerin Suriyeliler konusunda yaptıkları çalışmaların çoğunlukla açıktan ve doğrudan yapılmamasına yol açmakta ve bu nedenle de faaliyetler kamuoyuyla şeffaf bir şekilde paylaşılmamaktadır (Adıgüzel ve Tekgöz, 2019: 25).

### 3.4.1. Göç Yönetiminde Belediyelerin Karşılaştıkları Temel Sorunlar

Belediyeler, son yıllarda sorumlu oldukları kentsel bölgelerde Suriyeli nüfusun artmasıyla birlikte birçok sorunla karşılaşmaktadırlar. Belediyelerin karşılaştığı sorunların genel olarak hukuki, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda çeşitlendiği görülmektedir. Ayrıca belediyelerin karşılaştığı sorunlar kentin coğrafi ve toplumsal koşullarına göre daha da çeşitlenebilmektedir.

Belediyelerle ilgili kanunlarda ve 6458 Sayılı Kanun'da, belediyelerin göç konusunda hizmet sunmalarına yönelik doğrudan ilgili maddenin bulunmaması *hukuki sorunların* temelini oluşturmaktadır. Yasal mevzuattaki bu belirsizlik, birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olmakta ve belediyeleri gerçekleştirmek isteyecekleri faaliyetler konusunda zor duruma düşürmektedir. Belediyeler aynı- nakdi yardım ve uyum çalışmalarına yönelik harcamalarının mevzuat dayanakları konusunda tereddütler yaşamaktadırlar. Bu nedenle belediyeler arasında hizmet sunumu/sunulmaması konusunda farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Sunulacak hizmetlerin ve sorumlu idarenin net olarak belirlenmemesi konusu, bir taraftan da göç eden yabancılar üzerinde baskı oluşturmaktadır (MBB, 2015: 7; Babaoğlu ve Kocaoğlu, 2017: 504). Mevzuattaki belirsizlikler ulusal siyasi kararların yerel düzeyde uygulanmasını, kurumsal yapılanmada düzenlemeler yapılmasını ve hazırlıkların zamanında yapılabilmesini zorlaştırdığı için entegrasyonun gerçekleştirilmesi önünde bir engel olarak değerlendirilmektedir (Jedrzejewska ve Spehar, 2020: 5-6).

Erdoğan vd. (2021) tarafından Marmara Bölgesi'nde yapılan bir araştırmada belediye başkan yardımcıları, göç eden yabancılar yönelik hizmet sunumunda karşılaştıkları ilk üç sorun arasında mevzuattaki belirsizlikleri ifade etmiştir. 88 belediye başkan yardımcısından 63 tanesi belediyeler tarafından sürecin daha etkin yürütülebilmesi için Belediye Kanunu'nda ve ilgili mevzuatta değişiklikler yapılması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu konuda mevzuatta belediyelerin yetki ve sorumluluk alanlarının net olarak belirlenmesi ve kaynak artışının yapılması gerektiği ifade edilmiştir (Erdoğan vd., 2021: 203). Çünkü belediyeler; göç eden yabancılar için yapılan harcamalarda kaynak gösterilmesi, onlara yönelik okullar için bina tahsis edilmesi ve kaydı bulunmayan kişiler ile geçici korunanlara temel hizmetlerin sağlanması konusunda açık bir yasal dayanağa ihtiyaç duymaktadır (Adıgüzel ve Tekgöz, 2019: 26). Bu açıdan kanun maddelerinde gerekli değişikliklerin yapılması ile bu sorunların önüne geçilmesi, görev ve sorumluluk alanlarının net olarak belirlenmesi önem arz etmektedir. Daoudov'un (2015: 55) da ifade ettiği üzere yukarıda yer verilen söz konusu kanun maddelerine "yabancı" ibaresinin eklenmesi ile yapılacak bir düzenleme, bu belirsizliğin ortadan kaldırılmasını sağlayabilir. Ayrıca Türkiye'de göç eden yabancılar yönelik yaşanan yeni gelişmeler doğrultusunda Kanun'un aşağıda ifade edilen hususlara göre yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilebilir:

- Belediyelerin mültecilere de hizmet verme konusundaki yasal idari engeller kaldırılmalıdır.

- Belediyelere mültecilere hizmet verebilmesi için mutlaka mülteci başına hesaplanacak ilave bir mali destek sağlanmalıdır.
- Belediyeler mültecilerin uyumu konusunda özel rol üstlenmeli ve bunun için gerekli mali ve personel donanımına sahip kılınmalıdır (Erdoğan, 2016: 81).

Belediyeler, hukuki sorunlar yaşarken diğer taraftan kentsel mekânlarda yaşayan Suriyeli sayısının sürekli ve ani bir şekilde artması sonucunda *ekonomik sorunlar ve kapasite sorunları* ortaya çıkmaktadır. Belediye gelirleri incelendiğinde en büyük payın genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylar olduğu görülmektedir. Toplam bu pay, gelirlerin yüzde 60'ını oluşturmakta ve kentin nüfusuna göre belirlenerek belediyelere aktarılmaktadır (5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun). Kentin nüfusu ise Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi'ne göre belirlenirken geçici koruma statüsünde bulunan Suriyeliler, şartlı mülteci statüsü ve uluslararası koruma başvurusu bulunanlar ve düzensiz göçmenler, nüfus verilerine dahil edilmemektedir. Gelir dağılımının bu hususa göre belirlenmesi dolayısıyla göç eden yabancılara yönelik temel hizmetlerin sunulması için kaynak ayrılmamaktadır. Bu durum ise göç eden yabancıların da faydalandığı “toplu taşıma, atık toplama, sosyal yardımlar” gibi pek çok hizmetin yetersiz kalması sonucunu doğurabilmektedir. Hizmetlerin planlanması ve personel istihdamı açısından kaynak yetersizliği sorunlara neden olmaktadır (Yükseker, 2021: 11-12).

Erdoğan'ın (2017) yapmış olduğu araştırma sonucunda da tespit ettiği üzere bu süreçte belediyelerin yaşadığı en önemli sorun yeterli kaynağa sahip olmamaları veya kaynakları etkin kullanamamalarıdır. Çok çeşitli görev ve sorumlulukları bulunan belediyelerin bu nüfus artışı ile birlikte yükü daha da artmaktadır. Ancak belediyeler bu iş yükünü üstlenebileceği personele sahip değildir. Çünkü çalıştırılacak personel sayısı ve ünvanların belirlendiği norm kadro cetvellerinde, göç konusuna ilişkin ve belediyelere bu konuda personel istihdamı sağlayan herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır (Özaslan, 2019: 158-159). Oysaki belediyelerin; arazi kullanımı, bina düzenlemeleri, ekonomik kalkınma, halk sağlığı, sosyal hizmetler, ulaşım, kütüphaneler, kültür, parklar, rekreasyon alanları ve polis güçleri ile ilgili aldığı kararlar, göç eden yabancıların kabul ve yerleşim deneyimleri üzerinde derin bir etkiye sahiptir. Ancak çoğu ülkede göç politikası ulusal düzeyde belirlenmekte ve politikanın uygulandığı yerel düzeyde kapasite<sup>70</sup> geliştirmeye çok az önem verilmektedir (Koser ve Laczko, 2010: 95).

Dünyadaki rakamlar incelendiğinde uluslararası göç edenlerin büyük çoğunluğunun hâlihazırda kentsel alanlarda yaşadığı ve bu eğilimin gelecekte daha da artmasının muhtemel olduğu bilinmektedir. Günümüzde Türkiye'ye en büyük göç eden yabancı grubunu oluşturan Suriyelilerin

<sup>70</sup> Yasal belirsizlikler karşısında kapasite, bir belediyenin göç eden yabancılar politikasına dâhil olup olmayacağını gösteren en önemli faktörlerden biridir. Bu çerçevede kapasite; mali kurumsal yapı, birimler ve şubeler, personelin niceliği ve niteliği, verilerin mevcudiyeti ve kurumsallaşma düzeyi ile tanımlanabilir. Bu bağlamda kurumsallaşma, kurumsal profesyonelliği ve orta ve uzun vadeli sistematik, hesap verebilir, değerlendirilebilir karar alma kapasitesini ve uygulamasını temsil etmektedir (Durmuş, 2021: 135).

%98'i de geçici barınma merkezi olarak isimlendirilen kampların dışındaki kentlerde yaşamaktadır. Özellikle sınır illerinde geçici korunan Suriyelilerin sayısı yüksek olmakla birlikte bu sayı daha fazla insan ve daha fazla hizmet anlamına gelmektedir (Danış ve Sert, 2019: 60). 2015 yılı sonrasında bu sayının ciddi oranda artması, belediyelerin görev ve sorumluluk alanında bulunan şehir temizliği, ulaşım, trafik, su temini ve dağıtımı, alt yapı ve zabıta hizmetleri, inşaatların kontrolü, kültürel faaliyetler ve diğer yerel sosyal hizmetler gibi konularda ekstra yüke neden olmuştur. Dolayısıyla belediyeler aynı hizmetleri, çok daha fazla nüfusa aynı mevcut bütçeleri ile sunmak zorunda kalmıştır ve bunun sonucunda belediyeler için ek maliyetler oluşmuştur. 2015 yılında ORSAM ve TESEV iş birliği ile hazırlanan raporda göçle gelen Suriyeli yabancıların belediye bütçeleri üzerinde %10'luk bir maliyet oluşturdukları belirtilmektedir (Orhan ve Gündoğar, 2015: 20, 36; TBMM, 2018: 264). Bu oranın günümüzde çok daha yüksek bir seviyeye ulaştığı da ifade edilebilir.

Belediyelerin göç eden yabancılara yönelik harcamaları öz kaynaklar, devletin transfer ödemeleri ve uluslararası yardımlar olmak üzere üç ana kaynaktan yapılmakta, belediyelere bu konu ile ilgili ek ödenek verilmemektedir. Belediyelerin zorlandığı ve en çok şikâyet ettiği husus da mali yetersizliktir. Uluslararası kurumlar tarafından vaat edilen yardımların da düzenli olarak gelmemesi belediyeler üzerindeki yükü bir kez daha artırmaktadır. Bu yükün azaltılabilmesi için bazı belediyeler uluslararası kredilere başvurmuştur. Örnek verilecek olursa; Hatay Su ve Kanalizasyon İdaresi (HATSU), altyapı ve atık su arıtma tesislerinin yapılmasında İller Bankası ve Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı'ndan (JICA) krediler almıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı kurumsal kapasitenin artırılmasına yönelik sağladığı araç desteğinden faydalanılarak Şanlıurfa'da 3.050.000 USD değerinde 38 araç almış, 2 itfaiye, 1 çöp taşıma ve 1 cenaze aracı olmak üzere 4 araç Büyükşehir Belediyesi'ne teslim edilmiştir. Türkiye Belediyeler Birliği [TBB] de bu belediyeye 5 milyon \$ değerinde, seyyar mutfak, itfaiye, vidanjör, gezici sağlık ve temizlik araçlarından toplam 83 araç desteğinde bulunmuştur (Esen, 2019: 168).

Özellikle çok yoğun bir Suriyeli nüfusa ev sahipliği yapan Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde bulunan belediyeler kamu hizmetlerinin görülmesinde hayati bir işleve sahip olmuşlardır. Bu konuda kendi nüfusundan daha fazla Suriyeli nüfusu bulunan Kilis örnek gösterilebilir. Bu kadar yüksek Suriyeli nüfusa sahip Kilis'te, belediyelerin görev ve sorumluluk alanında bulunan birçok kamu hizmeti ciddi düzeyde olumsuz etkilenmiştir. Kilis Belediyesi 90 binlik nüfusu için merkezi idareden kaynak transferini gerçekleştirirken kentte bulunan 125 bin Suriyeli ile beraber yaklaşık 200-220 bin kişiye ulaşım, temizlik ve altyapı gibi temel hizmetleri sunmak zorunda kalmıştır. Bu demografik değişim yalnızca hizmet sunum maliyetlerinin artmasına neden olmamış, beraberinde başka sorunların oluşmasına, yerel halk ile Suriyeli nüfus arasında gerilimin oluşmasına neden olmuştur. Yukarıda ifade edildiği üzere belediye bütçesinde Suriyeliler için ayrı bir kaynak oluşturulmaması bu kadar hayati bir rol üstlenen belediyeleri birçok açıdan zor durumda bırakmıştır (Bengin, 2017; Adıgüzel ve Tekgöz, 2019: 27). Nitekim Hatay Büyükşehir Belediye Başkanı Lütfü Savaş 2018 yılında yaptığı bir röportajda, belediye gelirlerinin Hatay nüfusuna göre olduğunu ve Suriyelilerin

bu rakam içerisinde olmadığını, 1 milyon 600 bin kişilik yatırım payını 2 milyon 100 bin kişi paylaştığını, bu nedenle bu kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılamak konusunda mali sorunlar yaşadıklarını, kamu hizmetlerinde enerjiden çöp toplamaya kadar maliyetlerin arttığını ifade etmiştir (www.ensonhaber.com, 2024). 2019 yılında yapılan bir araştırmada Gaziantep Büyükşehir belediyesi yetkilileri ile yapılan bir görüşmede bu finansal zorluklara ilişkin aşağıdaki değerlendirme yapılmıştır (Erdoğan ve Çorabatır, 2019: 49) :

Hizmet verirken en büyük zorlandığımız nokta bütçe, onu açıklıkla söyleyebilirim. Biliyorsunuz belediyeler kendi o belediye nüfusuna göre merkezi bütçeden bir pay alıyor ve belediyenin kendi gelirleri dışında bu pay çok ciddi bir pay ve belediye hizmetlerini planlayabiliyor. Şu anda Gaziantep'te kayıtlı 424 bin Suriyeli mülteci var. Kayıt sırası bekleyen, başka şehre kayıtlı olup burada belediye hizmetlerini alanlarla birlikte 500 bin olduğunu söyleyebiliriz. Yani Gaziantep nüfusu 2 milyon desek, şu anda nüfusun neredeyse yüzde 20'si Suriyeli. Ama yüzde 20 için belediyenin ekstra aldığı gelir veya bütçe yok. Bütçe çok yeterli olmadığı için de bu açığı farklı kurumlarla iş birliği yaparak çözmeye çalışıyoruz. Şu anda en büyük yaşadığımız zorluk bu.

Göçün etkilerinin en belirgin olduğu kısım kişi başına düşen harcama miktarı göstergesidir. Türkiye'nin 2017 yılına ait belediye giderleri ile göç sonrasında kişi başı harcama miktarını düşürmemek için alması gereken miktar bir örnek ile açıklanacak olursa; 2017 yılında Türkiye nüfusu 81 milyon, belediyenin giderleri 112 milyar 48 milyon 78 bin TL ve kişi başına düşen yıllık harcama tutarı bin 382 TL'dir. 2019 yılı Ağustos ayı itibarıyla geçici korunan toplam kişi sayısı 3 milyon 657 bin 694'tür. Hesaplamanın daha kolay olması açısından toplam kişi sayısı dört milyon kişi olarak ele alındığında ve belediyelerin kişi başına düşen yıllık harcama tutarının bin 382 TL olarak kalacağı düşünüldüğünde belediyelerin mevcut kaynağının yanı sıra 5 milyar 582 bin TL kaynak sağlaması gerekmektedir. Ayrıca yukarıda da ifade edilen sosyal uyum faaliyetleri, yeni konut alanları ihtiyacı, eğitim faaliyetleri ve sosyal yardımların da yeni gider alanları olarak hesaba katılması gerekecektir (Can Dura ve Karakoç, 2019: 10).

Belediyelerin sosyal yardım için ayrılan bütçesi de belediye sınırları içerisinde ikamet eden Türk vatandaşlarının nüfusuna göre belirlenmektedir. Dolayısıyla göç eden yabancılara yardım sağlamak için belediyelere ek finansman sağlanmamaktadır. Mevzuat ve bütçedeki sınırlılıklar nedeniyle göç eden yabancılara yapılan hizmetlerin maliyetleri belediyelerin kendi öz kaynakları veya bağışlar yoluyla karşılanmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle de belediyeler mali anlamda yetersizlikler yaşayarak geçici korunanların ihtiyaçlarını karşılamada sorun yaşamaktadırlar. Bu durumda Türk vatandaşları için planlanan sosyal yardım bütçesinin Suriyeli yabancılara sosyal yardım için kullanılması, yerel halkta tepkilere yol açmaktadır. Bunun bir yansıması olarak da belediyeler de Suriyeli geçici korunanlara sosyal yardım konusunda çekinceli davranmaktadır (MBB, 2015: 7-8; Erdoğan vd., 2021: 88).

Bazı belediyelerin, söz konusu Suriyeliler olduğunda yereldeki tepkileri baz alarak projelerini çeşitlendirdikleri söylenebilir. Bununla birlikte Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım öncesi statüsü

doğrultusunda, pek çok belediye bünyesinde Avrupa Birliği ve Uluslararası İlişkiler Müdürlükleri kurmuşlardır. Bu departmanların görevlerinden biri de bölgelerinde yaşanan sorunların çözümüne yönelik projeler geliştirerek uluslararası ve Avrupa Birliği kaynaklı proje fonları elde etmektir. Bu durum da belediyelerin Suriyeliler konusunda AB kaynaklı kuruluşlarla birtakım iş birliği politikaları geliştirmelerinde önemli bir gerekçeye dönüşmektedir. Son yıllarda bazı belediyelerin AB kuruluşlarıyla birçok ortak çalışmada bulunduğu ve sosyal uyumdan istihdama, eğitimden sağlığa kadar önemli iş birlikleri yaptıkları görülmektedir (Adıgüzel ve Tekgöz, 2019: 26). Bu yüzden; belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylar belirlenirken, belediye ve il nüfuslarının yanı sıra il sınırları dahilinde yaşamlarını sürdüren Suriyeliler ile uluslararası koruma sistemi içerisindeki diğer yabancıların nüfusunun da dikkate alınmasının elzem olduğu, bu sayede Suriyelilerin yoğun olarak yaşadıkları sınır illerinin gelirlerinin artırılarak, gerek söz konusu illerde yaşamlarını sürdüren vatandaşlara gerekse Suriyelilere sunulan hizmetlerde iyileşmeler ve gelişmeler sağlanacağı düşünülmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018: 228). Finansal sorunların yanı sıra bu sorunların kaynağı niteliğindeki yönetsel sorunların da artacağı ifade edilebilir. Dolayısıyla yönetsel sorunlar çözülmeden kaynaklar doğru tahsis edilemeyecek ve krizler etkin bir şekilde yönetilemeyecektir (Can Dura ve Karakoç, 2019: 2 ). Belediyelerin göç yönetiminde farklı roller üstelenmesinin bir nedeni de tam olarak ortaya çıkan bu sorunlardır.

Ekonomik sorunlar ve kapasite sorunları açısından; ilk olarak belediye bütçelerinin Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı nüfusu üzerinden belirlenmesi hususunun değişimi konusunda özellikle yüksek oranda göç alan belediyelerin çalışmalar yapması önemlidir. Belediyelerin merkezî yönetimi belediye bütçelerinde uluslararası koruma, mülteci ve geçici korunan statülerine sahip bireylerin de bütçeye dâhil edilmesi konusunda ikna etmesi ve bunun sonucunda 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'unun (TBMM, 2018: 264; Danış ve Sert, 2019: 60) sosyoekonomik gelişmişlik sıralaması da dikkate alınarak düzenlenmesi gereklidir. Suriyeliler ve uluslararası koruma başvurusu bulunan diğer göç eden yabancıların acil ihtiyaçları ve mağduriyetlerinin giderilmesi ve yeni kapasitelerin acilen oluşturulması gerekliliği dikkate alınmalıdır. Diğer bir ifade ile belediyelerin “vatandaş olmayanlara da” hizmet vermesini mümkün kılan açık, net ifadelerle yer verilerek belediyelerin merkezi bütçeden bu alanda pay alabilmesinin yolu açılmalıdır (Erdoğan, 2017: 122).

Mevzuatta bulunan belirsizlik nedeniyle belediyeler, uluslararası sözleşmeler, üst politika belgeleri ve hemşehri hukukunu yasal dayanak alarak, göç edenlere yönelik harcamalarını gerçekleştirmektedirler. Burada hemşehri hukuku yorumu geniş tutulmalı ve sadece vergi veren vatandaşların talep ve ihtiyaçlarının karşılanması ile sınırlandırılmamalıdır. Bunlara ek olarak, “Bütçe Hazırlama Rehberi”nde geçen ifadeler ve göçmenlerle ilgili bütçe kodları, belediyelerin, söz konusu harcamaları bütçelendirebilmesinin yolunu açan en önemli destekleyici belgeler arasındadır. Bu belgelerde geçen “... kişilere yapılan aynı ve nakdi yardım şeklindeki sosyal yardımlar (örn. ..., göçmenler, mülteciler)” ifadesi ile “09 Yedek Ödenekler/09.8 Mülteci ve göçmen giderleri ödeneği”

kodları bu harcamalarla ilişkili bölümleri işaret etmektedir (Can Dura ve Karakoç, 2019: 9). Yukarıda da ifade edildiği üzere belediyeler hayırseverlerden ve STK'lerden gelen bağışların aktarılmasına aracılık etmekte veya genel olarak sosyal yardım alanlarındaki çalışmaları proje bütçelerinden karşılanmaktadır. Bu nedenle göç eden yabancılara sunulan hizmetlerin maliyetine ilişkin net veriler bulunmamaktadır. Raporlama konusunda hedef kitle özelinde harcama kalemlerini düzenleyen bir bütçe kodunun bulunmaması önemli kısıtlılıklardan biridir (Erdoğan vd., 2021: 88).

Büyükşehir belediye paylarının dağıtımındaki adaletsizliğin giderilmesi ve yıllık kişi başı pay ortalamasının altında kalan büyükşehir belediyelerinin ortalamaya yaklaştırılması önemlidir. İkinci olarak belediyelerin göç ile ilgili çalışma ve projelerine yönelik ilave mali desteğin belediyelere kullandırılması konusunda özel düzenlemelere yer verilmesi önerilmektedir (TBB, 2021: 43-44). Üçüncü olarak ise belediyelerin uluslararası fonlara erişim konusunda kendilerini geliştirmesi gerekmektedir. Avrupa Birliği tarafından 6 milyar euroluk fon tarafından bütçelenen projelerin çoğu Dünya Gıda programı tarafından alındığı görülmekte ancak doğrudan bu kurumlar tarafından fonlanan belediye projelerinin sayısı çok azdır. Bu durum ise maddi kaynağın yukarıdan aşağıya inerken azaldığını göstermekte ve göç edenlere ulaşan bu fonların önemli bir kısmı göç edenlerin ihtiyaçlarını karşılamaktan çok, projenin işlem maliyetlerine harcanmaktadır. Bu süreçte belediyelerin, sürecin başında yer alması ve hatta süreci yöneten paydaş olması önem taşımaktadır. Göç eden yabancılara hizmet sunmayı isteyen ve faaliyetlerini yerine getirmeye çalışan belediyeler bütçe sorununu ve kapasite sorununu kendi STK'larını kurarak veya STK'larla iş birliği yaparak çözmektedirler. Bu konuda önemli örnekleri Gaziantep Belediyeleri ve Sultanbeyli belediyesi oluşturmaktadır (Danış ve Sert, 2019: 61). Suriyeliler ile ilgili asıl yükü taşıyan belediyelerin yetki, kaynak ve kapasitelerinin artırılması gerekmektedir (Erdoğan, 2016: 35).

Kaynak yetersizliğinin yanı sıra belediye içerisinde görevli personelin göç eden yabancılar konusunda yeterli eğitim ve deneyime sahip olmamaları da *uzman istihdam sorununun* varlığını göstermektedir. Bu nedenle göç eden yabancılarla sağlıklı iletişim kurulamamakta ve onları diğer kamu ve özel kuruluşlara yönlendirme açısından zorluklar yaşanmaktadır. Ayrıca yeterli sayıda tercümanın bulunmayışı nedeniyle göç eden yabancıların anlaşılabilmesi, gerekli hizmetin etkin bir şekilde verilmesini sekteye uğratmaktadır (Adıgüzel ve Tekgöz, 2019: 27).

Göç eden yabancılarla sağlıklı bir şekilde iletişim kurabilecek veya hizmet sunabilecek dilleri bilen ve özellikle Suriyeli personel istihdamının gerekliliği ortadadır. Ancak bu alanlarda norm kadrolar bulunmadığı için söz konusu ihtiyaç karşılanamamaktadır. Ayrıca mevcut bulunan personele bu konuda eğitimler verilmesi de gerekmektedir (Yükseker, 2021: 11-12). Marmara Bölgesi'nde yapılan bir araştırmada görüşme yapılan 94 belediyenin 21 tanesinde (yaklaşık oran ¼) göç eden yabancılarla iletişimden sorumlu tam zamanlı tercümanın bulunduğu, 73 belediyede ise tam zamanlı çalışan tercüman olmadığı, belediyelerin yalnızca 16 tanesinde (%41) en az bir tercümanın görev yaptığı belirlenmiştir. Bu araştırmada göçle ilgili birimlerde ihtiyaç duyulan

personel sıralamasında birinci sırada tercümanlar ikinci sırada ise sosyal çalışmacılar bulunmaktadır. Bu açıdan belediyelerin personel ihtiyacı tespit edilerek norm kadroda kadro ünvanları ve sayıları tekrar düzenlenmelidir. Ek kadro ihtiyacına göre belediyelere mali kaynak tahsis edilmelidir (Erdoğan vd., 2021: 124, 151, 249). Gaziantep Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki tüm merkezlerin ve tüm alanların göç eden yabancılar için erişebilir olması adına belediye bünyesinde Arapça ve Türkçe dillerini konuşabilen personel istihdam edilmektedir. Yalnızca Geçici Eğitim Merkezi'nde 50'ye yakın Suriyeli öğretmen çalışmaktadır (Alvanoğlu ve Ateş, 2020: 390). Dolayısıyla belediyelere göç eden yabancılar sunulan hizmetin daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için "tercüman, psikolog, sosyal hizmet uzmanı" vb. uzman istihdamı imkânı sağlanmalıdır (Erdoğan, 2017: 127).

Bu sorunların belirlenebilmesi ve eksikliklerin giderilmesi için belediye hizmetleri açısından en temel gereklilik ise yeterli veriye sahip olunmasıdır. Çünkü genel olarak belediyelerin, farklı statüdeki göç eden yabancıların il, ilçe ve mahalle kırılımlarındaki sayılarına erişimlerinin bulunmaması, göç edenlerin bilgilerinin belirlenememesinin yanı sıra kendilerine yönelik program ve hizmetlerle ilgili bilgilendirme yapılamaması sorunlarına da neden olmaktadır. Bu durum *veri paylaşımı yetersizliği/eksikliği* sorununa işaret etmektedir. Örneğin, bir mahallede imar çalışmaları yapılacağı zaman gerçek nüfus değil, mevzuata göre resmî kayıtlı nüfus temel alınmaktadır. Ayrıca 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda göç eden yabancılar ilişkin ifadeler yer almadığı için ilçe ve büyükşehir belediyeleri; göç edenlerin sayıları, yasal statüleri, köken ülkeleri, yaş ve cinsiyet dağılımlarının ve ihtiyaçlarının belirlenmesine ilişkin veri toplayabilecek personele ve mali kaynaklara da sahip değildir. Bu durum ise hizmet sunmak isteyen belediyeler için çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Belediyelerin çoğunluğunun ayrı bir veri sistemi bulunmamaktadır. Bununla birlikte kamu kurumları verilere sahip olsa dahi verileri yerel yönetimlerle ve diğer kamu kurumları ile paylaşma konusunda açık değildir. Yerel yönetimler, STK'lar, kamu kurumları ve uluslararası fonlayıcı kurumların göç eden yabancılar ilişkin gerçekleştirdikleri hizmet sunumları arasında yeterince eşgüdümün sağlanmaması ve veri paylaşılmaması; hizmetlerin takibine ya da göç eden yabancıların yürütülen projelerden haberdar olmasına engel olmaktadır (Yükseker, 2021: 11).

GİB tarafından güncel veriler şehirler kapsamında paylaşılmakta, belediyeler için önemli olan ilçe bazlı veriler paylaşılmamaktadır. Oysa göç konusunda etkin politikalar uygulayabilen belediyelerin en önemli özelliklerinden birisinin beldesinde yaşayan göç eden yabancılar ilişkin verilere sahip olması ifade edilebilir. Bu verilere sahip olmak kurumsallaşmış yönetim için gereklidir. Çünkü belediyelerin ihtiyaçlara göre önceliklendirme yapmasına ve karar vermesine olanak tanır; sunulan yardımlara ilişkin sistematik bilgiler uluslararası nüfusun ihtiyaçlarını karşılayan projelerin geliştirilmesini sağlar. Ayrıca veriler, uluslararası kuruluşlardan fon talep etmek için proje tekliflerini bir araya getirmek ve yasal belirsizlik nedeniyle tartışmalı olan belediye

harcamalarını gerekçelendirmek için kullanılmaktadır. Yereldeki Suriyelilere ilişkin veriler, Suriyelilere maddi yardım sağlayan farklı paydaşlar arasında koordinasyon sağlanmasına da olanak tanımaktadır. Belediyelerin veri toplama ve saklama zorunluluğu olmadığı gibi bu konuda daha fazla çaba sarf etmek isteyen belediyeler için ana akım bir veri toplama yöntemi de bulunmamaktadır (Danış ve Sert, 2019: 61-63; Durmuş, 2021: 139).

Bu noktada veri toplama yöntemleri geliştirilerek belediyeler, kendi yetki alanlarında göç eden yabancılara yönelik kamu ve sivil toplum faaliyetleri hakkında bilgi toplamalı ve devamlı güncelliğini sağlamalıdır. Özellikle büyükşehir belediyeleri kent yönetimindeki diğer aktörler arasında bu konuda koordinasyon görevini üstlenerek yapılan faaliyetler hakkında envanter çıkarmalıdır. Kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları da eğitim, dil kursları, psikososyal faaliyetler gibi faaliyet ve programlarını yerel yönetimlerle düzenli olarak paylaşmalıdır (Yükseker, 2021: 15).

Veri konusunda önemli bir bileşen göç eden yabancıların çalışma izinlerinin varlığına ilişkindir. Çalışma izni olmayan Suriyeliler *kayıt dışı çalışmak* zorunda kalmaktadırlar. Bu durum belediyeler için ayrı bir sorun alanı oluşturmaktadır. Tekstil sektörü kayıt dışılığın en fazla olduğu sektördür. Suriyeliler düşük ücretle, yetersiz çalışma koşullarını ve yüksek çalışma saatlerini kabul ederek daha çok bu sektörde çalışmaktadırlar. Yapılan bir araştırmaya göre Suriyelilerin çalıştıkları sektöre ilişkin deneyimlerinin olmaması bu çalışma koşullarını daha kolay kabul etmelerine neden olmaktadır (Mutlu vd., 2018: 85). Bu durum Suriyeliler açısından ücret yetersizliği, usulsüz çalıştırma ve çocuk işçiliği gibi önemli sorunlara neden olurken yerel halk düşük ücretlerle çalışarak haksız rekabete neden olan Suriyelilerin istihdamına tepki göstermektedir (Adıgüzel ve Tekgöz, 2019: 27). ORSAM tarafından yayımlanan rapor bulgularına göre sınır illerinde işini kaybeden halkın (bu oran ise %40 ile %100'ü arasında değişmekte) çoğu “Suriyeliler nedeni ile işini kaybettiğini” düşünmektedir. Dolayısıyla yerel halk bu konuda ilk olarak tepkilerini de belediyelere göstermektedir. Bu kayıt dışı istihdam, gelir tespit zorluğuna neden olmakta ve Suriyeli ailelere yapılacak yardımları da, gerçek ihtiyaçların belirlenmesini güçleştirmektedir (Orhan ve Gündoğar, 2015: 17; MBB, 2015: 8).

Göç olgusunun en önemli bileşenlerinden ve sorun alanlarından birisi *dil ve iletişim kaynaklı sorunlardır*. Dil ve iletişim nedeniyle yaşanan zorluklar domino taşı etkisi ile birçok soruna neden olmaktadır. Dil ve İletişim zorlukları belediyeler tarafından göç edenlere yapılacak yardımların etkin ve verimli bir şekilde dağıtılmasını zorlaştırması sorunun bir kısmını oluşturmaktadır. Diğer taraftan okula gitmesi gereken çocukların örgün eğitimin dışında kalmasına ve sosyal iletişimde ciddi sorunlar yaşamalarına neden olmaktadır. Bu durum ise daha geniş çapta göç edenlerin toplumdan kopmasına, topluma karşı öfke duymasına yol açmakta ve dolayısıyla suça eğilimlerinin artması gibi durumlar söz konusu olmaktadır. İfade edilen tüm sorunların çözülebilmesi veya önüne geçilebilmesi ve göç edenlerin sosyal hizmetlerden eşit yararlanabilmesi için belediyeler, dil ve uyum kursları

vermektedirler. Dil, yönlendirme ve uyum kursları açılması sürecinde “03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri” ile “06 Sermaye Giderleri” öne çıkan harcama kalemleri olmaktadır. Bu süreçte; kursların açılması, tanıtımı, eğitmen görevlendirme, fiziki ortamın oluşturulması, materyal temini ve bazı durumlarda lojistik desteğin sağlanması gibi birçok maliyet unsuru bulunmaktadır (Can Dura ve Karakoç, 2019 : 6-7). Bu konuda temelde ortaya çıkan dil sorununun çözülmesi için bir taraftan yetişkinlere dil eğitimi verilmesi, diğer taraftan da okul çağındaki Suriyeli çocukların Türk devlet okullarında eğitim almalarının kısa zamanda etki yaratacağı düşünülmektedir. Dolayısıyla ihtiyaçların ve beklentilerin daha sağlıklı tespiti ile katılımcılık üzerinden aidiyet hissinin geliştirilmesi bakımından mültecilerin süreçlere dâhil edilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu ihtiyacın belediye yetkililerince de ifade edilmesi konunun ne kadar değerli olduğunu göstermektedir (Erdoğan, 2017: 113).

Belediyelerin göçle mücadelesinin her aşamasında ise *yönetsel sorunlar* ortaya çıkmaktadır. Bu ise karmaşık sorun olarak göçün çok boyutluluğundan kaynaklanmaktadır. Bu yönetsel sorunlar genel kapsamda şu şekilde ifade edilebilir:

- Hizmet sunmak isteyen belediyeler açısından Suriyelilerin kalış sürelerinin belirlenmemesi belediyelerin uzun veya kısa süreli çalışmalar yürütme noktasında karar almada sorun yaşamalarına neden olmakta, bu durum sorunların kalıcı çözümüne ilişkin çalışmalarda kararsızlıkları doğurmaktadır.
- Çoğunlukla dil engelinden dolayı zabıta ekipleri ve çocuklar arasında güven sorunu yaşanmakta, zabıta personeli çocukları istismarcı kişilerden korumakta zorlanmaktadır. Bunun yanı sıra zabıtalara dilenen çocukların sokaktan geri alınması talimatı verilmiş olmasına rağmen aileleri tespit etme ve refakatsiz çocukları kaydetme noktasında yeterli kapasiteye sahip olmamaları nedeniyle bu konuda da sorunlar yaşamaktadırlar.
- Belediyeler, mültecileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek ve hem hukuki hem de diğer sorunları için gerekli yer ve kurumlara yönlendirmek için yeterli bilgiye sahip değildir.
- Kamu kurumları arasında bulunan iletişimsizlik, koordinasyon eksikliği, kurumlar arasında geniş bir bilgi akışının olmaması, merkezi ve ortak bir stratejinin oluşturulmaması, orta ve uzun vadeli projeler konusunda belediyeleri engellemektedir. Ayrıca diğer ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar ile de irtibat hâlinde olma ihtiyacı hissedilmektedir. Hizmet sunmak isteyen ve hizmet alanını genişletmek isteyen belediyeler açısından kamu kurumları arasında koordinasyon çok önemli iken il koordinasyon mekanizmalarında gerekli şekilde temsil edilmemektedirler (MBB, 2015: 8-9).

Göçün belediyeler için yaratmış olduğu sorunlar yukarıda sayılanlarla sınırlı değildir. Ancak burada bazılarını işaret edilerek iktifa edilmiştir. Belediyelerin süreçte yaşadığı sorunların sistematik olarak ele alınarak analiz edilmesi, inşa edilecek kamu politikaları açısından değer taşımaktadır.

Ayrıca merkezî ve yerel yönetimlerin rolleri, politikalar arasındaki ilişki hakkında açıkça normatif bir sonuç ortaya koymaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlere, kendi yerel koşullarına uygun gördükleri şekilde hareket etmeleri için daha fazla yetki, kapasite ve kaynak aktarılmalı, konuya ilişkin olarak belediyeler hukuki, idari ve mali açılardan güçlendirilmeli, dünyadaki örneklere de uygun bir şekilde kentte yaşayan mültecilerle ilgili inisiyatif sahibi olmaları oldukça önemlidir (Penninx, 2009: 12; Erdoğan, 2016: 35).

### 3.4.2. Belediyelerin Göç Eden Yabancılara Yönelik Temel Hizmetleri

Belediyeler göç eden yabancıların yaşamlarını kolaylaştırabilmek için yabancıların talep ettiği görev alanları içerisindeki hizmetleri vermeye çalışmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin göç eden yabancılara yönelik yükümlülükleri ve faaliyet alanları temel olarak belirtilmediği için toplumun tepki ve beklentilerine göre belediyeler arasında birbirinden farklı uygulamalar bulunmaktadır. Dolayısıyla bu hizmetlerin yerine getirilmesinde bazı belediyeler hak temelli anlayışı benimseyerek, nedeniyle bazı belediyeler ise Hemşehri Hukuku'nu geniş yorumlaması ile yerine getirmektedir. Ancak bazı belediyeler mevzuat ve kaynak yetersizliği, personel eksikliği, halktan gelebilecek tepkiler ile seçim kaygıları yaşamaları dolayısıyla bu hizmetleri yerine getirmemektedirler<sup>71</sup>. Hizmet sunumu konusunda ortaya çıkan bu anlayış farklılığının yanı sıra sunulan hizmetlerde, ilçenin sosyoekonomik yapısına ve yabancıların taleplerindeki değişime bağlı olarak da hizmetlerde farklılaşma yaşanmaktadır.

Göç eden yabancıların talep ve isteklerinin değişmesine Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi<sup>72</sup> perspektifinden bakıldığında; göçmenler yeni bir ülkeye geldiklerinde psikolojik işlevselliklerinde bir bozulma yaşamaktadırlar. Ancak göç eden yabancılar, göç etmeden önce kişilik gelişimleri hangi seviyeye ulaşmış olursa olsun, çeşitli faktörler tarafından hiyerarşinin en altından başlamaktadırlar. Başka bir deyişle, ülkeye geldikten sonra öncelikli ihtiyaçları, fizyolojik ve güvenlik alanında olmaktadır. Bu ihtiyaçların temel olarak giderilmesi sonrasında sosyal ihtiyaçlar baskın hâle gelmektedir. Bu sosyal ihtiyaçlar ise genel olarak göç eden kendisi ve ailesi için konut bulana kadar

---

71 Bolu Belediye Başkanı Tanju Özcan, seçim sonrasında yabancılara ayni ve nakdi yardımların yapılmayacağını duyurmakla birlikte yabancıların gitmeleri için su faturası ve katı atık vergisi ücretlerine 10 kat zam yapılacağını ifade etmiştir (Koyuncu, 2019). 2024 yılı seçimleri ile tekrar seçilen Özcan, bu konuda ısrarcı olduğunu dile getirmiştir. CHP'li Afyonkarahisar Belediye Başkanı Burcu Köksal, "Söz verdik, Ruhsatı bulunmayan sığınmacıların iş yerlerini mühürledik. Suriyeli mülteciler olmak üzere tüm mültecilerin iş yeri açmalarına engel olacağım, amasız, fakatsız, göndereceğiz" dedi (<https://medyascope.tv>, 19.04.2024). Bu ifadeler verilen hizmetlerin belediyelerin inisiyatiflerine göre değiştiğinin göstergesi niteliğindedir.

72 "İhtiyaçlar Hiyerarşisi" teorisini geliştiren Abraham Maslow, insan davranışlarını belirleyen ihtiyaçları "fiziksel ihtiyaçlar, güvenlik ihtiyacı, ait olma ve sevgi ihtiyacı, saygı ihtiyacı ve kendini gerçekleştirme" olarak basamaklar hâlinde sıralamaktadır. Teoriye göre, birinci basamak besin temini ve barınma gibi fiziksel temel ihtiyaçlardan oluşmaktadır. İkinci basamakta yer alan güvenlik ihtiyacı ise, insanların güven içinde ve çatışmadan uzak yaşama gereksinimlerini içermektedir. Üçüncü basamakta sosyal tabanlı bir ihtiyaç olarak değerlendirilen ait olma ve sevgi ihtiyacı yer almaktadır. Dördüncü basamak saygı ihtiyacı ve beşinci basamak ise kendini gerçekleştirme olarak tanımlanmıştır (Maslow, 1943: 372). Hiyerarşide alt sıralarda yer alan bir ihtiyaç kategorisi tatmin edildikçe, davranış eğilimi azalır ve bir üst sıradaki ihtiyaç daha güçlü hale gelir. Güvenlik endişesi yaşayanlar öncelikle bu ihtiyacın giderilmesi için uğraşacaklardır (Maslow, 1942: 336).

yeni toplumun üyeleriyle sosyal temasların oluşmayacağı endişesi olarak ifade edilebilir. Göç eden birey, sosyal olarak kendini güvende hissedene kadar başka işlere ilgi duymamaktadır. Bu temel ihtiyaçların hepsi karşılandığında ve birey yeni çevresine uyum sağladığında ise son aşamaya geçilir. Her aşamada elde edilen tatmin, hiyerarşideki bir sonraki seviyeyi harekete geçirmektedir. Bir aşamada sağlanamayan tatmin durumu ise uyum sağlama yolunda ilerlemeyi engelleyecektir. Bu aşamalar her göç eden bireyde belirtilen sırayla ortaya çıkmaya da, bu örüntünün makro düzeyde göç eden gruplarda kendini gösterdiği ifade edilebilir (Adler, 1977: 445). Dolayısıyla hizmet sunan belediyeler ilk olarak temel ihtiyaçları karşılamaya çalışırken, ilerleyen zamanlarda sosyal uyumun, belediye kapasitesinin ve toplumsal kalkınmanın geliştirilmesine yönelik hizmetler sunmaya çalışmaktadırlar.

Belediyelerin sundukları bu hizmetleri Esen (2019: 168- 181); konut, su ve atık su hizmetleri, ulaşım, sosyal yardım, eğitim, nikâh, cenaze ve halk sağlığı hizmetleri, Suriyelilere hizmet veren ve/veya Suriyelilerin kurdukları sivil toplum örgütleri ile iş birliği ve sosyal uyum çalışmaları olarak sıralamaktadır. Yanar ve Erkut (2020: 204- 206); ihtiyaçların tespiti, kayıt edilmesi ve verilerin güncelliği, sağlık hizmetleri, rehabilitasyon ve psikolojik destek hizmeti, eğitim hizmeti, sosyal yardım ve sosyal hizmetler, çalışma yaşamına yönelik destekler ve karşılıklı uyum çalışmaları şeklinde bir sınıflandırma yapmıştır. Erdoğan vd. (2021) ise iş birlikleri ve paydaşlar, finansman ve personel desteği, kurumsal yapılanma ve COVID-19 döneminde mültecilere yönelik belediye hizmetleri olarak sıralamaktadır (Erdoğan vd., 2021: 111-112).

Sunulan hizmetlerin başlıklarını çoğaltmak mümkündür, ancak göç eden yabancıların en fazla karşılaştıkları sorun alanı konut olması dolayısıyla belediyeler *barınma ihtiyacının* giderilmesine yönelik kapasiteleri dahilinde faaliyetlerde bulunmaktadırlar. İlk etapta yeterli düzeyde maddi durumları bulunmayan göç eden yabancılara yerli halk da evlerini kiraya vermek istememektedirler. Bu nedenle göç eden yabancılar insana yaraşır bir konutta yaşama imkânı bulamamakta, genel olarak depolarda, garajlarda ve bodrumlarda yaşamak zorunda kalmaktadır. Bu durumda belediyeler; göç eden yabancılar için konutları bulunmadığı ve yeni konutlar inşa etme kapasiteleri olmadığı için genel olarak ucuz konutların kiralanması sürecinde ve kira yardımı konusunda onlara destek vermektedirler. Burada önemli nokta ise bu desteğin belediye kaynaklarından değil, daha çok bağışlar yoluyla sağlanmasıdır. Ayrıca ucuz konut bulabilme sürecinde belediyelerin yetkileri değil, şahsi ilişkiler devreye girmektedir. Konut ihtiyaçlarının giderilmesinin ardından belediyeler bu kişilere temel ihtiyaç malzemelerinin sağlanması konusunda destek olmaktadır. Belediyeler, barınma ihtiyacının sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi için gerekli olan gıda ve temizlik malzemeleri gibi birçok temel ihtiyaç malzemelerinin temin edilmesinde doğrudan ya da dolaylı olarak destek sunmaktadırlar (Erdoğan, 2017: 78, 105).

Göçle gelenlere belediyeler tarafından ilk olarak verilen hizmetlerden bir diğeri ise *sosyal yardımlardır*. Bu yardımlar, gıda, giyim, yakacak, sağlık ve eğitim yardımları da dâhil olmak üzere

temel insani ihtiyaçların karşılanmasına yönelik uygulamaları kapsamaktadır. Bu yardımların türü, ilgili belediyenin kaynaklarına göre değişkenlik göstermekle birlikte, yardım almaya yönelik uygunluk kriterleri de belediyeden belediyeye değişebilmektedir. Sosyal yardımlar kapsamında göçten en çok olumsuz etkilenen kadın, çocuk, yaşlılar ve engellilerin ihtiyaçlarına ise ayrı bir önem verilmektedir. Yardımda bulunan bazı belediyeler, yardım yapılacak kişilerin ve aile bireylerinin demografik, sosyal ve ekonomik özelliklerinin belirlenebilmesi amacıyla sosyal araştırma merkezleri kurmuştur. Bu merkezlerde kaynakların daha etkin kullanılabilmesi ve yardım alacaklara tam olarak ulaşılabilmesi için kentin sosyal risk haritasını çıkarmaya yönelik çalışmalar yapılmaktadır.

Ayrıca mevzuat çerçevesinde bazı belediyeler STK'lar kurarak veya STK'larla iş birliği yaparak<sup>73</sup> önemli projeler kapsamında sosyal yardımları gerçekleştirmişler ve yardımların kapsamını genişletmişlerdir. Bunlar; engellilere, yetim olan çocuklara ve eşi vefat eden kadınlara nakdi yardımlar, çocuklu ailelere çocuk mamasından oyuncuğına kadar aynı yardımlar, tekerlekli sandalye, radyatör, beyaz eşya, ilaç, hamam hizmeti, mobil mutfaktan çorba, aşure dağıtımı gibi çeşitli aynı yardımlar olarak sıralanabilmektedir. Mersin ilinde göç eden yabancılara yönelik yapılan ihtiyaç anketlerinde % 35 oranında en önemli ihtiyacın barınma olduğu, bunun ardından ikinci sırayı % 30 ile gıda temini geldiği tespit edilmiştir. Bu ihtiyaçlar sıralaması yabancılara kalma sürelerine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına göre değişmektedir. Örnek verilmesi gerekirse gıda ihtiyacı bulunan aileye gıda yardımı yapılmasının ardından kendi yemeğini pişirebilir duruma geldiğinde bu aileye doğalgaz veya elektrik faturasını ödeyebilmesi için nakdi yardım yapılmaktadır. Dolayısıyla göç eden yabancılar ilk zamanlar aynı yardımlara daha fazla ihtiyaç duymaktayken bunların tatmin edilmesi ile zamanla nakdi yardımlar istemektedir. İhtiyaç tespitlerinin yapılması hususunda kültür ve alışkanlıkların göz önünde bulundurulması (Esen, 2019: 174-176) uyumun kolaylaştırılmasını da sağlayacaktır. Ancak çoğu belediyenin nakdi yardımlarda bulunmadığı bazı belediyelerin ise yabancılara sosyal yardım taleplerini genelde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına [SYDV] yönlendirdikleri de ifade edilebilir.

Bazı belediyeler tarafından sosyal yardım kapsamında, özellikle acil durumlarda sıcak yemek verilmesi ve İBB tarafından da uygulanan “gıda kolileri” gibi destekler sunulmaktadır. Bununla birlikte “Sosyal Market”, “Gıda Bankası” olarak isimlendirilen uygulamalar ile bazı belediyeler anlaşmalı bakkal/marketler veya alışveriş merkezlerinde kullanabilmeleri için yabancılara alışveriş kartı/yardım kartı vermektedir. İstanbul’da birçok ilçe belediyesi farklı isimlerle yardım kartları desteğini sağlamaktadır. Bu kartlar belediyenin ilgili müdürlüğü tarafından kaydı bulunan ihtiyaç sahibi kişilere belirlenen şartlar doğrultusunda ve ekmek, su, süt, deterjan gibi yalnızca günlük temel ihtiyaçları için verilmektedir. Dolayısıyla kartlar lüks tüketim sayılan ürünler için kullanılamamaktadır. Bazı belediyeler ihtiyaç sahiplerine her ay belirli miktarda bu kartlara kredi

---

<sup>73</sup> Bu yalnızca mevzuatta iş birliği yapılabileceğine dair hükmün bulunması nedeniyle değil, STK'ların belediyelerin ulaşamadığı göç edenlere de yardımcı olabileceği düşüncesinden de kaynaklanmaktadır. Çünkü bu STK'lar göç eden topluluklar içerisinde yer alan, özel uzmanlığa sahip olan taban örgütlerdir (OECD, 2018: 32).

yüklemesi yapmakta iken bazı belediyeler kartlara haftalık olarak kredi yüklemesi yapmakta ve kart içerisindeki miktar o hafta harcanmamış ise o haftaya ait olan miktarı iptal etmektedir. Bu kartlar bir yandan ihtiyaç sahiplerine diğer yandan ise yerel ekonomiye ve yerel uyum sürecine de katkı sunmaktadır. Sosyal yardım kapsamında ortaya çıkan bir sorun ise kayıt altında olmayan yabancılara verilen destekte yaşanmaktadır. Ancak bir ilçe belediye yetkilisi böyle bir sorunun doğmaması adına “sosyal yardımla ilgili yönetmeliklerine ihtiyaç sahibi yabancı vatandaşlara da yardımda bulunabileceğine dair ilave bir madde konulduğunu”, böylece “99” ile başlayan “Yabancı Kimlik Numarası” bulunmayan yabancılara da destek olduklarını ifade etmiştir (Erdoğan, 2017: 78- 79). Belediyeler yardım faaliyetlerine katkıda bulunmak için yeterli yetkiye sahip olmalı ve etkili bir şekilde koordine edilmelidir. Yerel aktörler ulusal yardım plan ve politikalarına tam olarak entegre edilmelidir.

Sosyal yardımların yapılması ile birlikte toplumsal kaynaşma, bütünleşme, sosyal katılım ve birlikte yaşam imkânları açısından kişinin yaşam koşulları, yaşadığı alanın tasarımı ve gerek kamusal gerekse de özel altyapı unsurları *yerel uyum çalışmalarını* merkezî bir yere koymaktadır. Ulusal politikalarından bağımsız olarak belediyelerin göçmen entegrasyonu potansiyeli bulunmaktadır. Bu açıdan belediyeler kendilerine verilen görevler ve kendilerince üstendikleri roller ile özellikle son dönemde entegrasyonun birincil odağında yer almaktadırlar (Oomen ve Leenders, 2020: 269).

Farklı geçmişlerden gelen insanlar genellikle aynı şehirde paralel hayatlar yaşamaktadır. Saha çalışmalarının birçoğunda analiz edildiği gibi ayrımcılık yüksek düzeydeki ayrışma ile birleştiğinde, sosyal gerilimlerin artmasına neden olmakta, önyargıyı getirmekte, sosyal hareketliliği ve istihdam fırsatlarını kısıtlayabilmektedir. Bu noktada kapsayıcılık, aynı toplu taşıma araçlarını kullanmakla veya aynı iş yerlerini paylaşmakla gerçekleştirilemeyecektir. Farklı gruplardan insanlar bir arada yaşadığında, birlikte çalıştığında, okula gittiğinde, yemek yediğinde, eğlenmek için dışarı çıktığında vb. sağlanabilecektir (OECD, 2018: 37).

Çok paydaşlı yönetilmesi gereken bu süreçte, göç eden yabancıların gündelik yaşam içerisinde temel ihtiyaçlarının karşılanması, entegrasyonun teşvik edilmesi ve sosyal uyumun kolaylaştırılmasında doğrudan etkileşime geçen belediyeler, ortaya çıkan gerilimlerin azaltılmasına ve sorunların önlenmesine yönelik çalışmalar ile sosyal uyumu kolaylaştırabilmektedirler. Ayrıca belediyeler, göçmen kuruluşları ile daha yakın ilişki içerisinde buldukları için entegrasyonun sağlanması için önceliklerin belirlenmesi ve özel politikaların geliştirilmesi konusunda daha yetenekli ve daha hızlı davranabilmektedirler (Penninx, 2009; Woods ve Kayalı, 2017: 6). Entegrasyon tedbirlerinin geliştirilmesi ve uygulanması “eğitim, iş gücü refahı, sağlık, konut kentsel planlama, ekonomik kalkınma vb.” çok çeşitli politika boyutlarını içermektedir. Dolayısıyla belediyeler entegrasyon hedeflerine başarılı bir şekilde ulaşmak için sektörler arasındaki tamamlayıcılıkları yönetmelidir (OECD, 2018: 30). Çünkü belediyeler yalnızca göç yönetiminin

belirli bir sürecinde değil ikamet statülerinin gelişimi boyunca temel hizmetlerin sağlanmasında da ön sırada yer almaktadır.

Ayrıca uyum çalışmalarında göç eden yabancılara yönelik tutumların olumlu hâle getirilmesi konusunda belediye yöneticilerinin söylemleri çok önemlidir. Ayrıştırıcı söylemlerden uzak durularak, farkındalığı artırmaya ilişkin kampanyalar, kültürel çeşitliliği ve kültürlerarası etkileşimi vurgulayan festival ve fuarlar, faaliyetler düzenlenerek Suriyelilere yönelik algılar olumlu hâle çevrilmelidir. Yerelde uyum sürecini etkileyen birçok faktör bulunduğu için belediyelerin de bu konuda birçok rolü bulunmaktadır. Bunlardan bir diğeri de toplum içinde uyumu sağlayacak sivil ya da özel kuruluşlar için uygun zeminin hazırlanmasıdır. Bu noktada, göç eden yabancılarla daha güçlü iletişim kuran STK'lara belediyeler destek olmalıdır (Çakırer Özservet, 2016: 54).

Belediyeler sosyal uyum ve bütünleşmenin sağlanmasında çocukları kilit bir noktada görmektedirler. Onlara yönelik yapılan uygulamalar sosyal barışın sağlanmasına ve toplumsal bütünleşmeye hizmet etmektedir. Ayrıca belediyeler toplum odaklı olarak sosyal uyumun sağlanması ve göçmen ailelerin refahı için ailelere çeşitli danışmanlık ve bilgilendirmeye yönelik hizmetler vermektedir (Gündüz ve Çiftci, 2021: 28). Adana Büyükşehir Belediyesi göç edenlerin sosyal uyumunu desteklemek ve hizmet sunumunda etkinliği artırabilmek için Göçmen Koordinasyon ve Uyum Merkezi'ni kurmuştur. Bu merkezde, göç edenlere yönelik “sağlık, sosyal hizmet, iş ve meslek eğitim, hukuk ve toplum destek danışmanlığı” gibi birtakım danışmanlık hizmetleri, Türkçe dil kursları, göç edenlere yönelik “Haklarımı Biliyorum, Üniversiteler ve Burslar Hakkında Bilgilendirme Oturumu” gibi çeşitli bilgilendirme ve farkındalık hizmetleri ve meslek edinme kursları ile göç eden yabancılardan formel iş gücü piyasalarına katılımlarını sağlayacak çalışmalar gerçekleştirilmiştir (Kaya, 2020: 21).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi tarafından ise Suriyelilerin topluma uyumunun sağlanması ve birlikte yaşamın güçlendirilmesi amacıyla Ensar Toplum Merkezi kurulmuştur. Bu merkezde de göç eden yabancılara gündelik yaşamda ve kamu kurumlarında karşılaştıkları sorunların çözümüne yönelik destek sağlanmakta, danışmanlık hizmetleri verilmektedir. Ancak bunların yanı sıra sportif, kültürel, eğitsel ve sosyal aktivitelerin gerçekleştirilmesine olanak sağlayan yeni toplum merkezlerine ihtiyaç bulunduğu ifade edilebilir (Adıgüzel ve Tekgöz, 2019: 31).

Uyum süreçlerinin “Afet yerel ise çözümü de yereldedir” ifadesinden hareketle, yerel kapsamda yürütülmesi gerekmektedir. Yerel uyum süreçleri güçlendirilerek belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlere yasal alan açılması ve sınırları içerisinde yaşayan her türlü yabancı için mali destek verilmesi önemlidir. Ancak yalnızca yetki verilerek kaynağın verilmemesi sosyal uyumun sağlanması hususunda ciddi sorunlar yaratacaktır (Erdoğan ve Çorabatır, 2019: 45).

Göçmen entegrasyonu, göçmen ile ev sahibi toplum nüfusları arasında karşılıklı uyum ve kabulü amaçlayan dinamik, çok yönlü ve uzun vadeli bir süreçtir. Entegrasyon, göçmenlerin ekonomik hareketliliklerinde ve sosyal, sivil, siyasi ve kültürel katılımlarında eşit fırsatlara sahip olmalarını; entegrasyon sürecine aktif katılımlarını ve kendi kimliklerinden vazgeçmek zorunda kalmadan temel norm ve değerlere saygı duymalarını gerektirir. Göçmen entegrasyon politikaları ve tedbirleri uzun süreli göçmenlerle sınırlı kalmamalı, kısa süreli kalanların ihtiyaçlarına da cevap vermelidir.

Yukarıda ifade edildiği üzere, karmaşık bir sorun olarak göçe yönelik pragmatik çözümler, yerel düzeylerde geliştirilmekte ve uygulanmaktadır. Ancak burada vurgulanması gereken ise yerel deneylerin kendi başlarına zorunlu göç gibi küresel karmaşık sorunlara çözüm olamayacağıdır. Bu noktada sorunların çözümüne yardımcı olabilmek için yerel girişimlerin birbirleriyle bağlantılı hâle gelmesi de önem taşımaktadır ve zaruridir. Küresel ağlarda gelişmiş bir iş birliğine örnek verilerek istenirse, 2016 yılının Nisan ayında AB ülkelerinin tüm başkent belediye başkanları, mülteci kriziyle pragmatik bir şekilde nasıl başa çıkılabileceğini tartıştıkları bir konferansa katılmışlardır. Tüm belediye başkanları yerel deneyimlerini paylaşmış, bu da farklı yerel durumların daha iyi anlaşılmasını, birbirlerini örnek almalarını ve “AB Kentsel Gündemi ve Mülteci Krizi Deklarasyonu”nun imzalanmasını sağlamıştır. Başka bir örnek ise mültecilerle birlikte çalışan yerel sosyal girişimlerin “Avrupa Sosyal İş Forumu” aracılığıyla bir araya gelmesidir. Yarattıkları kamusal değer üzerinde müzakere edebilmeleri gerekiyorsa, bu ancak yerel ve küresel olarak yapılabilir. Bu noktada yerel ağlara ve fırsatlara yakın olan insanların ulus ötesi bakış açıları ve faaliyetleri düşünülebilir (Geuijen vd., 2017: 634).

Tüm açıklamalar neticesinde ifade edilebilir ki belirsizlik, karmaşıklık, çözüm yöntem ve yaklaşımlarının farklı olması göç süreçlerinin belirgin özelliklerindedir. Bu karmaşıklıklar, ikinci bölümde ifade edildiği gibi göçün yalnızca ekonomik, sosyal, demografik ve ekonomik etki ve sonuçları itibarıyla değil aynı zamanda aktörler, yasal düzenlemeler ve söylemlerde de ortaya çıkmaktadır. Camillus’un (2008: 100) belirttiği üzere, karmaşık sorunlar teknik ve sosyal karışıklıklardır. Karmaşık sorun olan göçün yönetilmesini zorlaştıran konular da teknik olmakla birlikte sosyal karışıklıklardır. Kurumsal anlamda ortaya çıkan çeşitlilikler göçün yönetilmesini zorlaştırmaktadır.

### **3.5. Göç Edenlere İlişkin Söylemler ve Bakış Açıları**

Göç yönetiminin üçüncü ayağını oluşturan söylemler; karmaşık sorunlarla mücadele edebilmenin yollarını ararken korunması veya geliştirilmesi gereken önemli değerlerin belirlenmesine yardımcı olmaktadır. Bunlar “söylem koalisyonları” olarak da ifade edilmektedir. Uluslararası zorunlu göç konusunda da genel olarak iki tür siyasi söylemin daha fazla ön plana çıktığı ifade edilebilir. Bu söylemlerin korumak veya geliştirmek istedikleri belirli değerlere dikkat çeken kendi anlatıları

bulunmaktadır. Bunlardan ilki, insan haklarına ve bireysel mültecilerin güvenliğinin ve refahının korunmasına vurgu yapan söylemdir. Bu söylem, mültecilerin acılarını en aza indirme, insan haklarını koruma ve topluma uyum sağlamalarına yardımcı olma, yerel halk ile mülteciler arasında daha adil bir ilişki anlayışını hayata geçirme gibi birçok değeri vurgulamaktadır. İkincisi ise ulusal çıkarların korunmasına odaklanan söylemdir. Bu söylem ise güvenlik, devlete olan mali maliyetlerin en aza indirilmesi, refah devletinin korunması, topluluk kimliği ve sosyokültürel konular üzerine odaklanmaktadır. Bu iki koalisyon, Avrupa’da yaşanan güncel Suriyeli “mülteci krizi”nde<sup>74</sup> de görülmektedir. İfade edilebilir ki her iki söylem koalisyonu da bu değerlerine bağlı kalıp pratik hayata yansıtacaklarından emin olsalardı boyutların her birine değer atfederlerdi (Geuijen, 2004; Geuijen vd., 2017: 624-625). Demirkol (2023: 1), Türkiye’nin 2011 yılı sonrası göç yönetim paradigmasının “ekonomik büyüme, dış politika kazanımları ve ulusal çıkar odaklı” geliştiğini, kontrolsüz uluslararası göçün ekonomi, ulusal güvenlik ve kimlik konularında tehditler oluşturacağını ifade etmektedir.

Değer boyutlarının her biri göç sorununa içsel olarak bağlı bulunmaktadır. Bu boyutlardan her birine yönelik atılan adımlar birbirlerinin gelişmesi veya azalmasına etki ettiğinden konuyla ilgili kamusal tartışma genellikle bir kısmı değerden, diğerine geçiyor gibi görünmektedir. Aslında bir değer bir süreliğine daha fazla ön plana çıkmakta, diğeri tamamen ortadan kalkmamaktadır. Özellikle kriz zamanlarında ya da büyük bağlamsal değişimlerin yaşandığı zamanlarda tekrar tekrar ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni her ikisinin de çoğu insan için önemli olan temel değerleri içermesidir; “insan hakları kadar ulusal çıkarlar da önemlidir”. Potansiyel önemlerine dikkat edildiğinde hiç kimse bunlardan birini tamamen bir kenara atmamaktadır (Geuijen, 2004).

Ayrıca bir devletin kendisini göç konusunda nasıl algıladığı konusu da üzerinde durulması gereken bir ayrımdır. Çünkü bu durum devlet içinde politika oluşumunu ve zorunlu ya da başka türlü göçün nasıl görüldüğünü ve ele alındığını etkileyebilmektedir (Raadschelders vd., 2019: 232 ). Ev sahibi olan devletler zorunlu göç sürecinde çeşitli roller oynayabilir. Bu nedenle bunları birbirinden ayırmak önemlidir. Söz konusu olan karmaşık sorunu rekabetçi bir şekilde çerçevelemeye ve tanımlamaya çalışanlar bulunmaktadır. Konunun basında sürekli sıcak tutulması ise bu kişiler arasındaki rekabeti artırmaktadır. Bu noktada, “suçlu kimdir, sorunla mücadele etme çabalarında söz konusu olan en önemli değerler nelerdir?” gibi sorular gündeme gelmektedir (Geuijen, 2017: 628). Bu soruların cevapları genel olarak siyasi söylemlere yansımaktadır. Bu noktada hükümet, belediye ve toplum üçgeninde söylemlerin neler olduğunun ifade edilmesi önemlidir.

---

<sup>74</sup> İnsan hareketliliğine ilişkin medya politikaları ve siyasi söylemler genel olarak göçü ve sığınmacılığı veya mülteciliği bir kriz olarak ya da ekonomik, çevresel veya siyasi bir krizin sonucu olarak resmetmektedir. Bir “kriz” durumuna rağmen yerel ve kalıcı bir belirsizlik durumunun parçası olarak yorumlanan göç karşısında, pek çok kişi günlük yaşamlarını sürdürmek zorundadır (Maru vd., 202: 5).

Türkiye, Ekim 2011 yılından itibaren İçişleri Bakanlığı 1994 Yönetmeliği'nin 10. Maddesine dayanarak Suriyeli “misafirlerini” “geçici koruma rejimi”ne aldığını ilan etmiştir. Bu rejim, “açık kapı politikası”<sup>75</sup>, geri dönmeye zorlamama, bireysel statü belirlemenin yapılmaması, kamplarda barınma ve diğer temel hizmetlerin sunulması gibi ilkeleri içermektedir (İhlamur Öner, 2014: 44). Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan “Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 24'üncü Dönem 5'inci Yasama Yılı Açılışında” yaptığı konuşmasında (01 Ekim 2014);

Altını çizerek ifade ediyorum: Irak ve Suriye'den gelenlerin, etnik kökenlerini, inançlarını, mezheplerini sorgulayan değil, muhtaçların tamamına kapılarını açan, onları doyuran, giydiren, barındıran bir Türkiye var. İhtiyacı olan (...) hiçbir ayırım yapmadan, insanı insan ve hayat olarak görür.(...) insana sadece insan olarak bakan, herkese elini uzatan bir ülke olduğuna savunmaktadır<sup>76</sup>.

İktidar zaman içinde göç eden Suriyelilere ilişkin tutumlarında belli ölçüde değişikliğe gitmiştir. Türkiye 2016 yılı sonrasında “açık kapı politikası”nı “de facto” durdurmuş, Suriye sınırına yalnızca terörle değil, düzensiz göç ile de mücadele amacıyla yüzlerce kilometrelik duvar örmüştür. Ancak buna rağmen giriş çıkışlar devam etmektedir (Erdoğan, 2019: 3). Dönemin Cumhurbaşkanlığı Sözcülüğü görevini yerine getiren İbrahim Kalın, Suriye rejimiyle yapılan görüşmelere ilişkin 07.01.2023 tarihinde şu açıklamayı yapmıştır;

Biz bunu hem ülkemizin çıkarları için hem Suriye halkının korunması, menfaatleri, hak ve hukuku için yapıyoruz. Bugün İdlib'te 3 milyondan fazla insan sıkışmış durumda ve orası sıfır noktası. Güneyden rejimden veya başka bir yerden gelecek baskı, tazyik, saldırı neticesinde bu insanlar harekete geçerse gidecekleri tek yer Türkiye. Ama Türkiye'nin daha fazla mülteci alma kabiliyeti ve imkânı artık söz konusu değil.<sup>77</sup>

Basında yer verilen açıklamalarla birlikte siyasi gündemin en önemli ve sıcak meselelerinden biri hâline gelmesi dolayısıyla bütün partiler genel seçim ve yerel seçim beyannamelerinde göç konusuna ilişkin bakış açılarına, siyasi söylemlere<sup>78</sup> yer vermiştir. Partiler ilk defa 7 Haziran 2015 seçim beyannamelerinde<sup>79</sup> göç konusuna yer vermiştir. Bu ise karşı karşıya kalınan sorunun boyutunu ve bu konuya olan farkındalığın arttığını göstermektedir. Göç sorununa beyannamelerde

<sup>75</sup> Türkiye'nin uyguladığı “açık kapı politikası”, bir tercih değil, uluslararası hukuk ve Türkiye'nin tarafı olduğu uluslararası sözleşmeleri iç hukukun parçası hâline getiren T.C. Anayasasından kaynaklanan bir zorunluluktur (Övünç Öztürk, 2019: 2).

<sup>76</sup> Recep Tayyip Erdoğan “Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 24'üncü Dönem 5'inci Yasama Yılı Açılışında Yaptıkları Konuşma [ Türkiye Büyük Millet Meclisi 24. Dönem 5. Yasama Yılı Açılışında Yapılan Konuşma]”, 01 Ekim 2014, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/2941/Turkiye-buyuk-millet-meclisininin-24uncu-donem-5inci-yasama-yili-acilisindayaptiklari-konusma> (28.03.2024).

<sup>77</sup><https://t24.com.tr/haber/cumhurbaskanligi-sozcusu-kalin-turkiye-nin-daha-fazla-multeci-alma-kabiliyeti-ve-imbani-artik-soz-konusu-degil,1083867> (31.03.2024).

<sup>78</sup> İnternet söylemi, sanatsal söylem, medya söylemi, eğitim söylemi, toplumsal hareket söylemi ve kişisel söylem gibi birçok göç söylem türü bulunmaktadır (Van Dijk, 2018: 231).

<sup>79</sup> Partilerin ve yerel yönetimlerin seçim yol haritaları niteliğinde olan metinler, partiler tarafından beyanname, bildirge ve manifesto gibi eş anlamlı kavramlarla yayımlanmıştır. Beyannameler, “partilerin temel hak ve özgürlükler, eğitim, ekonomi, altyapı, sağlık gibi muhtelif alanlardaki politika tercihlerini yansıtan, vaatlerini içeren en temel belgedir. Siyasî partilerin ideolojik kimliklerinin yahut kimlik arayışlarının ipuçlarını da beyannamelerde bulmak pekâlâ mümkündür.”(Kaynar ve Alkan, 2022). Çalışmada kavram kargaşası yaşanmaması ve daha kapsayıcı bir kavram olmasından beyanname kelimesinin kullanımı tercih edilmiştir.

yer verilmiş olması parti başkanlarının ya da sözcülerinin üzerinde durduğu politikaların biraz daha belirginleşmesini de sağlamıştır (Tuğsuz ve Yılmaz, 2015: 3-4).

2015 genel seçimlerinin ardından günümüze değin göç sorunu Türkiye'nin odağı hâline gelmiş, genel ve yerel seçim beyannamelerinde ele alınmaya devam etmiştir. Sorunun tartışıldığı ana hatları göstermek ve göç yönetiminin söylem ayağına ilişkin değerlendirme yapabilmek açısından 2018-2023 yılları genel seçim beyannameleri ve 2019-2024 yılları yerel seçim beyannamelerinde göçün partiler tarafından hangi söylemler bağlamında ele alındığı ve soruna ilişkin hangi çözüm yöntemlerine vurgu yapıldığı aşağıda Tablo 22'de gösterilmektedir.

Beyannamelerde konuya ilişkin mülteci, sığınmacı, geçici koruma, göçmen, kavramlarının kullanıldığı görülmektedir. Dolayısıyla göçle ilgili söylemler beynamede yer aldığı şekli ile aktarılacaktır. Ancak belirtilmesi gerekir ki kullanılan "mülteci" ya da "sığınmacı" kavramları, hukuki bir bağlam taşımamaktadır. Tez çalışmasının bir önceki bölümünde ifade edildiği üzere kavram kargaşası bulunması dolayısıyla sosyolojik ve günlük anlamda kullanıldığı düşünülmektedir. Erdoğan'ın (2015: 61) da ifade ettiği üzere bu durum bir taraftan Türkiye'nin göç mevzuatının karmaşıklığının bir yansıması iken diğer taraftan zaman zaman duygusal tercihlerin ve konuya ilişkin bilgisizliğin bir yansımasıdır. Hangi nedenle olursa olsun bu aşamada kavramsal belirsizlikle karşılaşmak düşündürücüdür.

**Tablo 22: 2018 ve 2023 Genel Seçim Beyannamelerinde Göçe Yönelik Söylemler**

	2018 Yılı Genel Seçim Beyannamesi	2023 Yılı Genel Seçim Beyannamesi	Göç Algısı ve Çözümü
<b>AK Parti</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Göç politikaları konusunda kurumsal kapasitenin artırılması.</li><li>Uluslararası korumadan faydalananlar için sağlık, barınma ve eğitim sorunlarının giderilmesi için uyum politikaları ve uygulamalarını planlayarak, gönüllü geri dönüşler için özel programlar hazırlanması.</li><li>Sınır dışı etme işlemlerinde etkinliğin artırılması ve sınır dışı kapsamında olan yabancılar için Milli Gönüllü Geri Dönüş Mekanizmasının kurulması.</li><li>Göç alanında güvenilir bir veri sistemi oluşturulması (s.137).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>İlk öncelik yeni göç dalgalarının önlenmesi ve geçici korunanların uluslararası hukuka uygun şekilde gönüllü ve güvenli bir şekilde kendi vatanlarına dönüşlerinin sağlanması.</li><li>Tehditlere karşı sınır güvenliğinin güçlendirilmesi (s.433).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Göç sorununa temel olarak insani açıdan bakılmakta.</li><li>Temel hak ve hürriyetler temelinde geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin sağ salım bir şekilde ülkelerine gönüllü ve güvenli dönüşlerinin sağlanması.</li></ul>

Tablo 22 (Devamı)

	2018 Yılı Genel Seçim Beyannamesi	2023 Yılı Genel Seçim Beyannamesi	Göç Algısı ve Çözümü
<b>CHP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geçici koruma altındaki Suriyelilere yapılan yardımların şeffaf olması ve bağımsız kuruluşlarca denetlenmesi (s.126).</li> <li>Suriyelilerin kayıt dışı ve uygun olmayan şartlarda çalıştırılmasının önüne geçilmesi (s.126).</li> <li>Suriyelilerin vergilendirilmesi ile haksız rekabetin önlenmesi (s.195).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Düzensiz göçün kaynağı olan ülkelerle “Geri Kabul Anlaşmaları”nın yapılması.</li> <li>Gayrimenkul, devlet borçlanma senedi, yatırım fonu satın alınması ya da döviz cinsi mevduat ya da bireysel emeklilik hesabı açılması karşılığında Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı verilmesi uygulamasına son verilmesi.</li> <li>Sığınmacıların kontrolsüz yoğunlaşması veya gettolaşmasına izin verilmemesi (s.237)<sup>80</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>İnsani ve Ekonomik Kriz olarak nitelendirilmekte.</li> <li>Geri dönüş çalışmalarının Türkiye’deki geçici koruma altında bulunan Suriyeliler, Suriye yönetimi ve uluslararası kurumlarla yakın iş birliği içinde yürütülmesi.</li> </ul>
<b>HDP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mültecilere eşit yurttaşlık bağlamında özgür, eşit bir toplum inşasının gerçekleştirileceği vurgusu.</li> <li>Mülteci ve sığınmacılarla ilişkilerin “yardım kampanyası” şeklinde değil “hak konsepti” üzerinden kurulması.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mülteci ve göçmenlere yönelik ırkçılıkla mücadele edilmesi</li> <li>Geçici koruma statüsü yerine güvence sunan iltica hakkının önünün açılması</li> <li>Geri Gönderme Merkezleri’nde yaşanan hukuksuzluklara son verilmesi</li> <li>Göç İdaresi Başkanlığı yerine Göç ve Mülteci Bakanlığı kurulması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Sığınmacılar ve mültecilere eşit ve özgür yaşam” sağlamak.</li> </ul>
<b>İYİ Parti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dış göçlerin önlenmesinde gerekli tedbirlerin alınması ve uluslararası iş birliğinin geliştirilmesi</li> <li>Yeni bir “Suriye Politikası” uygulanması.</li> <li>Suriyeli misafirlerin ülkelere geri dönmelerinin sağlanması (s.44).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Türkiye’ye herhangi bir yolla gelen sığınmacı ve kaçak göçmenlerin her hâl ve şartta, ülkelere geri gönderilmesi</li> <li>Açık kapı politikasının terkedilmesi.</li> <li>Sınır hatlarında tespit edilen tüm göç hareketlerine karşı “geri itme” politikası uygulaması<sup>81</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Türkiye Cumhuriyeti’nin Millî Güvenliğine büyük tehdit olarak nitelendirilmekte.</li> <li>Suriyeli mültecilerin ülkelere dönmelerinin sağlanması.</li> </ul>
<b>MHP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin gönüllü, güvenli ve onurlu şekilde geri dönüşlerinin sağlanması.</li> <li>Suriye ile birlikte Irak, Afganistan ve diğer ülkelerden gelen sığınmacılar ve mülteciler sorununun uluslararası niteliğinden hareketle, çözümün de uluslararası nitelikte olması.</li> <li>Kapasite güçlendirilerek düzensiz göçün önlenmesine ilişkin yeni yapıların oluşturulması.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toplu göçlerin kaynağında çözülmesi.</li> <li>Sığınmacıların yurt içine dağılımlarının kayıt altında ve belirlenen yerlere yapılması, yeme, içme, barınma ve giyimlerinin sağlıklı bir biçimde temin edilmesi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sınır aşan hassas bir sorun olarak güvenlik sorunu ve ekonomik maliyet getiren sorun olarak nitelendirilmekte.</li> <li>Sığınmacılardan süratle vatanlarına kavuşturulmaları yönündeki politikaların devam ettirilmesi.</li> </ul>

**Kaynak:** İlgili partilerin yayımlanmış olduğu seçim beyannamelerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>80</sup> Partinin resmî sitesinde bulunamamıştır.

<sup>81</sup> Genel Seçim beyannamesine ulaşılamadığından, İYİ Parti Strateji Belgesi ve Millî Göç Doktrini’nden yararlanılmıştır.

Merkezî yönetim düzeyinde Türkiye'deki siyasi partilerin 2018 ve 2023 genel seçim beyannameleri incelendiğinde göç konusuna ilişkin söylemlerinde göç eden Suriyelilere ilişkin farklı kavramların kullanıldığı dikkat çekmektedir. AK Parti; düzensiz göç, uluslararası koruma gibi daha genel ifadelere yer verirken, diğer partiler, mülteci ve sığınmacı kavramlarını daha çok kullanmışlardır. Kavram kullanımlarındaki bu farklılık yöneticiler bağlamında da kavramların kullanımına özen gösterilmediğine işaret etmektedir.

Türk hükûmeti, 2011 yılından günümüze değin Suriyelilere yönelik “koruyucu” bir yaklaşım benimseyip Suriyelilerin “sorun” olduğu söyleminden kaçınarak, sorun söylemini kullananları eleştirmektedir. Hükûmet, mültecileri “dini veya kültürel dayanışmanın” unsurları (ensar veya muhacir), “bölgesel aktörler”, “güç” ve “insani dış politikanın” aktörleri olarak sunmaktadır (Erdoğan, 2020b: 75). Bu durum seçim beyannamelerine de kısmen yansıtılmış, hiçbir şekilde “sorun” ifadesine yer verilmemiştir. Suriyeli göçüne AK Parti, insan odaklı yaklaşmıştır. CHP konuyu, insani ve ekonomik kriz olarak nitelendirirken MHP ve İYİ Parti'nin ana ekseninde güvenlik söyleminin yer aldığı ifade edilebilir. Güvenlik tehdidi olarak nitelendirilen göç sorunu çözülmesi gereken bir sorun olarak görülmektedir. Söz konusu partiler bu sorunun çözümünü ise gönüllü geri dönüşlerin gerçekleştirilmesi ve geri dönüş tedbirlerinin artırılmasında görmektedirler.

Balta vd.'nin (2022: 15) de belirttiği üzere bu çözüm yöntemine ilişkin aralarında ton farklılıkları bulunmaktadır. Örneğin, AK Parti çoğunlukla geçici korunanları misafir olarak görerek gönüllü geri dönüşü veya Kuzey Suriye'de Türkiye'nin kontrolündeki güvenli bölgelere yerleştirilmesini desteklemektedir. İYİ Parti ise mültecilerin uluslararası kuruluşlar, AB ve bölge ülkelerinin desteğiyle hukuka ve insan haklarına uygun olarak “güvenli geri dönüş” ile geri itmeyi desteklemektedir. HDP haricindeki tüm partilerin söylemlerinde farklı derecelerde değişimler yaşandığı görülmektedir. HDP'nin söylemi 2015 seçimlerinden itibaren değişmemiş insani hassasiyetlere odaklı olarak Suriyelilerin ihtiyaçlarının giderilmesine vurgu yapmaktadır. CHP, İYİ Parti ve HDP seçim beyannamelerinde genel olarak iktidarın uygulamalarına tepkiler bulunmaktadır. Dolayısıyla muhalefet partilerinin göç karşıtı tutumlarının bizzat göçmenlere karşı değil, çoğunlukla hükûmetin konuyu ele alış biçimine olduğu görülmektedir.

Her siyasi partinin, kendi ideolojik ilkeleri doğrultusunda krizlere ilişkin nasıl çözümler üretebileceğini ve bu çözüm yöntemlerinin yerel yönetimler tarafından nasıl uygulanacağını ifade eden yerel seçim beyannamelerini ortaya koymaları önem taşımaktadır. Çünkü bu sayede ilk olarak adaylar, daha sonrasında seçilecek olan belediye başkanları ve yerel meclisler, bu beyannamelerde yer alan ilkelere paralel bir düşünce sistematüğünü oluşturabilecektir. Ardından bu düşünce sistematüğünün belediyelerin stratejik planlarına ve kendi vaatlerine yansıtılabilmesi mümkün olabilecektir. Çünkü uluslararası göç ve afet gibi krizlerin sınır ve etkilerinin yaşamın her alanında derinlemesine hissedildiği bu dönemde yerel halk sokak, mahalle, site ve kent düzeyinde, yaşamını doğrudan etkileyecek bu sorunların çözümüne yönelik bakış açılarını ve projeleri duymak, bu şekilde

güven duyulabileceği kişilere temsil gücünü vermek isteyecektir. Ayrıca yerel halk, yalnızca kent yöneticilerini seçmek değil, krizlerin yerel halk ile birlikte nasıl yönetilebileceğine dair yol haritalarını anlamayı talep edecektir. Dolayısıyla her siyasi partiden kendi partisinin farkını ortaya koyabilecek cümleleri duymak, görmek istemektedir. Bu açıdan birer yerel toplumsal sözleşme olarak tanımlanabilecek yerel seçim beyannameleri çok önemlidir (Şahin, 2024).

Yerel söylemler, mevcut bilgilerle sorun algılarının yanı sıra çıkarları da şekillendirebilir. Ayrıca söylemsel değişimler kurumsal uygulamalarda da değişimlere neden olabilir. Çünkü aktörler, uygulamalar ve söylemler birbirleri ile bağlantılıdır. Aşağıda Tablo 23'te 2019 ve 2024 yıllarına ait yerel seçim beyannamelerinde belediyelerin göçe ilişkin bakış açılarına yer verilmektedir.

**Tablo 23: 2019 ve 2024 Yerel Seçim Beyannamelerinde Göçe Yönelik Söylemler**

	2019 Yılı Yerel Seçim Beyannamesi	2024 Yılı Yerel Seçim Beyannamesi
<b>AK Parti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Göç konusuna dair herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Döngüsel göç yönetimi anlayışı ile bir taraftan göçü kaynağında engellemeye dönük güvenlik mekanizmalarına ağırlık verirken, aynı zamanda sığınmacıların geri dönüşlerini kolaylaştıracak kurumsal kapasitenin artırılmasına devam edilmesi.</li> <li>Göç sorununda merkezi idarenin uyguladığı entegre politikaya katkı vermeye devam edilmesi.</li> <li>Sığınmacılar üzerinden üretilen, ırkçı, popülist ve provokatör girişimlerle, dezenformasyonla ve algı operasyonlarıyla mücadele edilmesi.</li> </ul>
<b>CHP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Güçlü yerel göç politikalarının oluşumu için merkezi yönetim ve yerel yönetimler, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları vb. tüm paydaşların katılımı ve iş birliği ile çalışmalar yürütülmesi.</li> <li>İhtiyaç duyulan tüm belediyelerde, göçmen bürolarının oluşturulması ve bu bürolarda göçmen istihdamına önem verilmesi. Bu büroların üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarıyla ortaklaşa araştırmalar ve projeler geliştirmelerinin teşvik edilmesi.</li> <li>Bu projeler kapsamında; göçmen çocukların eğitim ve öğretime hazırlanmasına; sosyal uyum ve göç travmaları konularında psikolojik destek sağlanmasına; kadınlara yönelik dil ve meslek eğitim kursları oluşturulmasına; kültürel etkinliklerin ve dayanışma merkezlerinin kurulmasına öncülük edilmesi (s.27).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nüfus hareketliliğinin yoğun olduğu kentlerde merkezi yönetim ve güvenilir STK'lar ile iş birliği içerisinde, yabancı göçmen ve sığınmacılara yönelik geri dönüşü teşvik edici politikalar izlenmesi.</li> </ul>
<b>HDP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mültecilerin barınma, beslenme, sağlık gibi yaşamsal ihtiyaçlarının dayanışma içinde karşılanması ve belediye hizmetlerine kolayca ulaşmalarının sağlanması.</li> <li>Mültecilerin ayrımcılığa uğramalarına, istismar edilmelerine ve sömürülmelerine karşı mücadele edilmesi.</li> <li>Mültecilerin anadillerinde hizmet ve belediyeye ait sağlık merkezlerinden kayıtlı-kayıtsız tüm mültecilerin hizmet alınmasının sağlanması (s.32).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yerel yönetimler; göçmen ve mültecilerin barınma, beslenme, sağlık, eğitim ve istihdam gibi yaşamsal ihtiyaçlarının karşılanması için sorumluluk alınması.</li> <li>Başta kadınlar ve çocuklar olmak üzere göçmen ve mültecilere yönelik cinsiyetçiliği, şiddeti ve sömürüyü engellemeye yönelik önlemler alınması ve göçmen ve mültecilerle özgür ve eşit bir ortak yaşam kurmayı hedefleyen bir sosyal politika izlenmesi. Belediyelerin sağlık merkezlerinde ücretsiz ve kamusal sağlık hizmeti imkânı sağlanması (s.94-95).</li> </ul>

Tablo 23 (Devamı)

	2019 Yılı Yerel Seçim Beyannamesi	2024 Yılı Yerel Seçim Beyannamesi
İyi Parti	<ul style="list-style-type: none"><li>Beyannameye ulaşılammıştır.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Kaçak ve sığınmacıların, şehirlerde gettolar oluşturup kurdukları işletmelerle, sadece birbirlerine hizmet ettikleri etnik yaşam adacıkları, minyatür Suriyeler kurmalarının engellenmesi için yeni imar planlarının oluşturulup uygulanması.</li><li>İYİ Parti'nin yönettiği tüm belediyelerde kaçak ve sığınmacı sayısının süratle azaltılması.</li></ul>
MHP	Parti'nin resmî sitesinde yalnızca genel seçim beyannamelerinin yayımlandığı tespit edilmiştir.	

**Kaynak:** İlgili partilerin yayımlanmış olduğu seçim beyannamelerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belediyelerin yerel seçim beyannameleri araştırıldığında ilk olarak ifade edilmesi gereken husus; resmî sitelerinde, İYİ Parti'nin 2019 yılı yerel seçim beyannamesine ve MHP'nin 2019 ve 2024 yılı yerel seçim beyannamelerine rastlanılmamış olmasıdır. Haberler tarandığında yerel seçim beyannamelerine ilişkin açıklamalar görülmüştür. Ancak bu husus araştırmacılar açısından nitelikli bir araştırma yapılmasının önüne geçmekle birlikte erişmek isteyen yerel halk açısından da bir zorluk ve kafa karışıklığı oluşturmaktadır. Öte yandan AK Parti'nin 2019 yılı yerel seçim beyannamesinde göçe ilişkin herhangi bir ifadeye yer verilmemesi ise dikkat çekici niteliktedir. AK Parti'nin 2024 yılı yerel seçim beyannamesinde ise ırkçı söylemlerin engellenmesi ve özellikle çözüm noktasında geri dönüşlerin kolaylaştırılması üzerinde durulmuştur. CHP göç politikalarının yürütülmesinde iş birliğinin ve ortak projeler yapılmasının önemini vurgulamış, 2024 yılında geri dönüşlerin STK'larla iş birliği yapılarak gerçekleştirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. HDP her iki seçim beyannamesinde de mültecilerin kent içerisinde yaşamlarını kolaylaştıracak faaliyetlerin ve gerekli hizmetlerin yapılacağı yönünde ifadeler yer vermiştir. İYİ Parti'nin 2024 yerel seçim beyannamesine ise resmî sitenin dışında ulaşılmıştır. Beyannameye özellikle kaçak ve sığınmacıların gettolaşmanın önüne geçilmesi, sayılarının azaltılacağı yönünde vurgular bulunmaktadır.

Hükümet ve belediyelerin Suriyelilere ilişkin söylemlerine yer verilmesi ile birlikte toplumun Suriyelilere olan bakışına da yer verilmesi gerekmektedir. Çünkü kalıcı hâle gelen Suriyelilere ilişkin toplumsal algıların seçim rotalarını önemli düzeyde değiştirdiği son yaşanan gelişmelerle görülebilmektedir. Bu noktada hükümet ve belediyelerin seçim beyannamelerinde Suriyelilerin varlığına ilişkin tutumlarının daha ılımlı olduğu ifade edilebilir. Ancak Suriyelilerin varlığı toplumsal düzeyde tam anlamıyla benimsenememektedir. Yapılan son araştırmalar da göçe yönelik olumsuz görüşlerin arttığını göstermektedir.

Toplumun göç eden yabancılara yönelik bakış açılarının ortaya koyulmasına ilişkin çalışmalar incelendiğinde; Suriyeliler ve Türk toplumu ile eş zamanlı gerçekleştirilen en kapsamlı saha araştırmalarından birisi Suriyeli Barometresi (SB) araştırmalarıdır. Bu araştırma sonuçlarına göre

Suriyelilerin ilk geldikleri yıllarda Türk toplumu bu karara destek vermiş ve dayanışma göstermiştir. Ancak günümüzde toplumsal kabul ve dayanışmada azalma meydana gelmiş, endişeler artmaya başlamıştır. İfade edilebilir ki Türk toplumunun kabulü “tahammüle” dönüşmüştür. Tahammül düzeyinde de olsa Türk toplumunda toplumsal kabulün var olması 2019 yılına kadar olan değerlendirmeler açısından “minimum düzeyde çatışmalı” ve hatta “oldukça başarılı” olarak değerlendirilmektedir. Çünkü Türk Toplumunu “toplumsal şok” yaşamamasına rağmen, 2019 yılına kadar geçen süreçte ciddi gerginlikler yaşanmamıştır. Bu durumda “dinî/kültürel yakınlığın” ve “geçicilik” beklentisinin rolü olduğu ifade edilebilir. Bu süreçte konunun siyasallaşmasının sınırlı ölçüde kalması, toplumdan Suriyelilere fiili reaksiyonlar geliştirilmemesi; Suriyelilerin yaşamın her alanında kendilerine yer açabilmesi ve Türkiye’de her geçen gün kendilerini daha güvende ve mutlu hissetmelerine dayandırılmaktadır (Erdoğan, 2020a: 20, 202; Erdoğan, 2021b: 50-51).

Erdoğan (2018a; 2020a) tarafından yapılan SB 2017 ve SB 2019 araştırmalarında, Türk toplumunun Suriyelilere uzaklaştığı, Suriyelilerin ise yakınlaşma eğilimi gösterdiği tespit edilmiştir. Gün geçtikçe Türk toplumunun Suriyelilere bakışında olumsuzlukların arttığı, onları tanımlarken olumsuz kavramların ön plana çıktığı görülmektedir. SB 2014 ve SB 2017 araştırmalarında Türk toplumuna “Türkiye’deki Suriyelileri nasıl tanımlarsınız?” sorusu yöneltildiğinde ağırlıklı olarak “Zulümden/savaştan kaçan mağdur insanlardır” cevabı verilirken, SB 2019 araştırmasında bu tanım dördüncü sıraya inmiş ve ilk sıraya yerleşen cevap, “Bize ileride çok sorun açacak tehlikeli insanlardır” olmuştur (Erdoğan, 2020a: 204). “Türkiye’nin en önemli 10 sorunu içinde Suriyeliler konusu sizce kaçınıcı öncelikli konudur?” sorusuna alınan cevapta, Suriyeliler konusunu Türkiye’nin ilk üç önemli sorunu olarak görenlerin toplam oranı %60’ın üzerinde olarak tespit edilmiştir (Erdoğan, 2020a: 16- 17). Erdoğan’ın SB 2014, 2017 ve 2019 araştırma sonuçlarına göre Suriyelilerin geri dönmeyeceği düşüncesi kaygıların artmasına neden olmuştur. Bu sonuç yıllar itibarıyla artış göstermiştir.

2021 yılında yapılan başka bir araştırmada coğrafi bölgeler bazında Türkiye’nin en önemli sorunu olarak özellikle Doğu Anadolu Bölgesi’nde % 35,2 ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde 39,4 oranında, mülteciler sorunu ilk sırada yer almaktadır (Aydın vd., 2021: 32). 2023 yılı Aralık ayında İstanbul’da yapılan bir araştırmada ilk üç önemli sorun içerisinde 3. sırada mülteciler ve sığınmacı sorunu yer almıştır (İBB, 2023: 7).

Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin Suriyeli politikasının toplum tarafından nasıl karşılandığını anlamak için yapılan bir ankette, “doğru” ve “çok doğru” buluyorum cevabı, önceki SB çalışmaları ile benzerlik göstermiş, ancak SB-2021’de bu yöndeki yanıtlar %12,2’ye gerilemiştir. Devletin politikalarını “çok yanlış” ve “yanlış” bulanların oranı ise dört araştırmada (SB 2017, SB 2019, SB 2020, SB 2021) da %70 civarındadır. Devletin uyum politikalarını doğru olarak değerlendirenler %13,7, yanlış olarak değerlendirenler ise %66,3’tür (Erdoğan, 2022: 16). 2021 yılında yapılan başka bir çalışmada da halkın %73’ü devletin mültecilere yönelik politikalarını “yanlış” ya da “çok yanlış”

olarak nitelendirmiştir (Demirtaş, 2021). 2022 yılında yapılan SB araştırmasına göre, devletin politikalarını “çok yanlış” değerlendirenlerin oranı %49,5’tir. Görülmektedir ki politikaları “çok yanlış” değerlendirenlerin oranları sürekli artmıştır. Ayrıca yapılan araştırmada, Türk toplumunun devlet politika alanları arasında en yanlış bulduğu alan, Suriyelilerin yerleşim/dağıtım politikası (%80,7) ve “mali destek politikası” (%78,7) olduğu ortaya koyulmuştur (Erdoğan, 2023: 128-129).

Mevcut duruma ve dinamiklere bakıldığında, yakın gelecekte Suriyelilerin geri dönüşüne ilişkin kamuoyunda daha fazla tartışmanın yaşanabileceği ve Suriyelilerin varlığına yönelik olumsuz tutumların devam edebileceğini ileri sürmek mümkündür. Buna ek olarak vatandaşların yüksek oranda mülteci olduğu düşünülen bölgelerden ayrılmasıyla şehirlerde giderek artan bir ayrımcılık yaşanabilir. Bu olası gerçekler politika yapımcılar, belediye aktörleri ve kent sakinleri için ileriye dönük zorluklar teşkil etmektedir (İçduygu ve Osseiran, 2024: 183).

Göç politikalarının oluşturulmasına ilişkin söylemler hem yerel duruma (örneğin kaynakların yasal olarak takdir edilebilirliği) hem de göç ve göçmenlere ilişkin algıları etkilemektedir. Söylem farklılıkları kurumsal organizasyonlara yansımakta, bu durumun sonucu olarak da merkez ve yerel yönetimler arasında dahi göç eden yabancılara yönelik yaklaşımlarda farklılıklar görülmektedir. Ayrıca hükümetin ve Türk toplumunun Suriyelilere bakışı belediyelerin Suriyelilere ilişkin faaliyetlerini gerçekleştirme(me)lerini belirleyen en önemli noktalar. Bu bakış açılarının belediye faaliyetlerini nasıl etkilediği saha çalışması bulgularının değerlendirildiği bölümün belli kısımlarında açıklanacaktır.

Göç pratiklerini şekillendiren dinamik, belirsiz ve karmaşık itici güçler ve insan eylemliliği hakkında alan temelli araştırmaların ortaya koydukları ile politika oluşturma ve göçün küresel yönetişimine hâkim olan çerçeveleme arasında temel bir kopukluk söz konusudur. Kontrol etmeyi, tahmin etmeyi ve yönetmeyi amaçlamak yerine, göçün doğrusal olmayan, çok yönlü, belirsiz durumlarını ve kontrolün imkânsızlığını kabul etmeye bir ihtiyaç vardır. Politika yapımcılar genellikle politikayı uygulamak için basit bir sorun ve çözüm anlatısına ihtiyaç duymaktadırlar. Bu nedenle düzenlilik ve kontrol arayışında, değişkenlik ve belirsizliklere karşı kör olmaktadır. Değişkenlik ve belirsizlik ayarlanması gereken bir şey olarak düşünülmektedir. Bu bağlamda yönetişimin önündeki zorluk, metodolojik olduğu kadar siyasi bir meseledir de (Maru vd., 2022: 5, 12).

Scholten (2020: 109) karmaşık sorunların karmaşık yönetişimi gerektirdiğini ifade etmekte, bunun geniş aktör ağlarını içeren geleneksel politika sektörleri ve düzeyleri diğer bir ifade ile geleneksel “entegrasyon politikaları” ve “göç politikalarının ötesinde” politikalar geliştirmek anlamına geldiğini vurgulamaktadır. Göç yönetim sürecinin de karmaşıklığa sahip olması, ortaya çıkan her durumun kendine özgü bir yaklaşım gerektirdiğini göstermektedir. Farklı ve değişen koşullara yanıt vermenin önemini ve zorluklarını gösteren göç çalışmalarındaki “yerele dönüş” literatürü, göç ve çeşitlilik için yerel bağlamlara dikkat çekmektedir. Bu açıdan göç, dağınık rol ve

pozisyonlara sahip karmaşık aktör ağlarını içerme eğilimindedir. Göç ve çeşitliliğin karmaşıklığı nedeniyle sorumlu bir grup aktörün sınırlarını çizmek artık mümkün değildir. Çünkü göç ve çeşitlilik, tıpkı toplumsal cinsiyet, çevre ve engellilik gibi konularda olduğu gibi neredeyse herkesle ilgili bir konu hâline gelmiştir. Bu tür karmaşık aktör ağlarının bir örneği olarak göç ve çeşitlilik politikaları; yukarıya doğru (Avrupalılaştırma uluslararasılaşma), yana doğru (STK'lar, işletmeler) ve aşağıya doğru (yerel topluluklar) hareket etmektedir. Bu durum, göç çalışmalarında “çok düzeyli yönetişimi” gündeme getirmiştir (Scholten, 2020: 109).

Tüm anlatılanlar ışığında göç edenlerin ülkeye giriş sürecinin başında göç yönetiminin merkezden koordine edilmesi doğru bir yaklaşımdır. Ancak merkezî düzeyde yönetilen göç, kitlesel bir akının ülkeye girişi sonrasında ve göçün kendine has dinamikleri açısından zorunlu ve fiili olarak yerleşmeye başlamaktadır. Yerleştirme sürecinin ardından daha başka ihtiyaçlar doğmaktadır ve bu nedenle belediyelerin sürece dahil olmaları gerekmektedir (Kılınç, 2019: 63). Göç edenlerle daha hızlı, aktif ve yerinde bir etkileşim kurulabilmesi konusunda belediyeler, göç yönetim sürecinde değerli bir paydaş hâline gelmektedir. Bu çerçeveden bakıldığında 2011'den bu yana Türkiye'de bulunan belediyelerin kurum kapasitelerini geliştirecek adımlar attığı, Suriyelilerin gerek temel insani, gerekse de sosyal ihtiyaçlarını karşılamak konusunda çeşitli projeleri hayata geçirdiği söylenebilmektedir.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. GÖÇLE MÜCADELEDE BELEDİYELERİN ROLLERİNE İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI

Bilimsel araştırmalar; uygulamada benimsenen yaklaşımlara, amaçlarına ve kullanılan araştırma yöntemlerine göre çeşitli şekillerde isimlendirilmektedir (Usta, 2012: 145). Buna göre tez çalışması, araştırma yaklaşımına göre kuramsal ve uygulamalı bir araştırma olup, veri analizi türüne göre nitel ve uygulamanın amacına göre de değerlendirme araştırmasıdır. İstanbul'un ilçelerine yönelik çalışmalar mevcut olsa da konunun önemi ve hassasiyetinden dolayı daha fazla sayıda belediyenin sistematik analizine ihtiyaç duyulmaktadır. Yapısal koşullar, aktörler ve söylemlerin değişimlere uğraması nedeniyle de süreç değişiminin güncel bir şekilde ortaya koyulması için çalışmalar yapılması önem taşımaktadır. Dolayısıyla tez çalışmasının bu kısmında, İstanbul ilçeleri arasında en fazla geçici koruma altında bulunan Suriyeli nüfusuna sahip ilçelerden Esenyurt, Bağcılar, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyelerinin hizmet sunumları değerlendirilecektir.

#### 4.1. Araştırmanın Metodolojisi

Tez çalışmasının bu kısmında; araştırmanın amacı ve soruları, araştırmanın yöntemi, araştırmanın geçerlilik ve güvenilirliğine ilişkin açıklamalara yer verilerek durum çalışmasından elde edilen bulgular belirli temalar altında değerlendirilmektedir.

##### 4.1.1. Araştırmanın Amacı ve Soruları

Tez çalışmasının amacı doğrultusunda gerçekleştirilen durum çalışması ile göçle ortaya çıkan temel sorunların çözümünde belediyelerin oynadıkları rolün belirlenmesi ve karmaşık sorun olarak göçle mücadelede ortaya çıkan stratejilerden çözüme en çok yaklaşan stratejinin tespiti hedeflenmiştir. Bununla birlikte göçün karmaşık bir sorun olarak görülme düzeyinin belediye yöneticileri açısından belirlenebilmesi de durum çalışmasının bir diğer hedefidir. Çünkü tez çalışmasında üzerinde durulan en önemli hususlardan birisini göç olgusunun karmaşık bir sorun olduğu ve bu sorunla tek bir çözüm yöntemi ile mücadele edilemeyeceği ön kabulü oluşturmaktadır. Tezin amacı kapsamında gerçekleştirilen durum çalışması ile cevap aranan temel sorular şunlardır:

- Belediye yetkilileri göçü karmaşık sorun olarak nitelendirmekte midir?
- Göç yönetiminde belediyelerin rolleri nelerdir?

- Göç yönetiminde belediyeler kurumsal yapılar oluşturmuş mudur?
- Göç yönetiminde belediyelerin karşılaştıkları sorunlar nelerdir?
- Göç yönetiminde belediyelerin uyguladığı strateji veya yaklaşımlar nelerdir?

Bu araştırmanın ana savı ise; *karmaşık sorun olarak göçle mücadelede belediyelerin rolleri değişiklikler göstermektedir*, şeklindedir. Bu çerçeve ile uyumlu olarak araştırmanın varsayımları aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- Belediyeler göç yönetiminde benzer sorunlarla karşılaşmaktadır.
- Göç olgusuna bakış açısındaki farklılıklar belediyeler açısından farklı uygulamalar getirmektedir.
- Göçle mücadelede çözüme en çok yaklaşan strateji iş birlikçi yönetim stratejisidir.

#### 4.1.2. Araştırmanın Yöntemi

Sosyal ve beşerî bilimler temel alanında literatür incelendiğinde özellikle kamu yönetimi ve kent politikalarına yönelik çalışmalarda nitel araştırma yöntemlerinin yaygın olarak kullanıldığı gözlemlenmektedir. Durağan bir olgu olmayan, neden ve sonuçları ile birlikte algılanabilen göç yönetimine dair bir betimleme yapılabilmesi noktasında “nasıl ve niçin” sorularına cevap aranması önem taşımaktadır. Bu açıdan karmaşık sorun bağlamında göçle mücadelede belediyelerin rolünün ortaya koyulması ve bu süreçte uygulanan strateji ve yaklaşımların betimlenebilmesi amaçlayan bu araştırmada, nitel (qualitative) araştırma yöntemleri temel araştırma metodolojisi olarak kullanılmış ve “durum çalışması” ise alan araştırmasında temel araştırma deseni olarak belirlenmiştir.

Araştırmada nitel araştırma yönteminin kullanılmasının sebebi, temel olarak doğa bilimlerinde uygulanan araştırma yöntemleri ile sosyal ve beşerî bilimlerde uygulanan araştırma yöntemleri arasında güçlü farklılıklar olmasıdır. Doğa bilimleri daha çok nicel yöntemler uygulama eğilimindeyken sosyal ve beşerî bilimlerde daha çok niteliksel yöntemler kullanılmaktadır (nicel yaklaşımların baskın olduğu ekonomi ve sosyolojinin önemli dalları gibi dikkate değer istisnalar da mevcuttur) (Strijker vd., 2020: 262). Nitel araştırma yöntemi; araştırma problemini ve konusunu disiplinler arası bütüncül bir bakış açısı ve yorumlayıcı bir yaklaşımla incelemeyi esas alan bir araştırma yöntemidir. Bu açıdan bu yöntem; araştırılan olgu ve olayların kendi bağlamında ele alınmasını ve insanların onları anlamlandırma düzeyleri üzerinden değerlendirme yapılmasını sağlamaktadır (Altunışık vd., 2010: 302; Creswell, 2013: 47). Ayrıca bu yöntem konuya ilişkin daha kapsamlı bilgi toplamayı mümkün kılmakla birlikte, araştırma grubuna dahil olan bireylerin süreç hakkında düşüncelerine ve algılarına ilişkin verilerin ortaya koyulmasını sağlamaktadır (Auerbach ve Silverstein, 2003: 142). Bu özellikleri ile yekpare bir yaklaşım olmayan nitel araştırma yöntemi çok çeşitli araştırma model ve tekniklerini içeren “toplumsal araştırmalarda kullanılan kapsamlı bir yaklaşım” dır (Beuving ve De Vries, 2015).

Nitel araştırma yöntemlerinden durum çalışması (örnek olay/ case study) ise Creswell'e (2009: 13) göre; araştırmacı tarafından bir veya birkaç durumun çeşitli veri toplama araçları ile derinlemesine incelendiği, zaman ve eylemlerin sınırlı olduğu durum ve duruma bağlı görüşlerin ortaya koyulduğu yaklaşımdır. Benzer biçimde Yin (2003: 13) de, gerçek yaşam bağlamı içindeki somut bir olgu ile bu olgunun bağlamı arasındaki farklar belirgin olmadığından, durum çalışmasının yönteminin kullanımının uygun olacağını savunmaktadır. Bu bakımdan durum çalışmasında amaç; ele alınan durumu kendi özgün sınırları içerisinde “*ne, nasıl ve niçin*” sorularını temel alarak ayrıntılı olarak betimlemek ya da yorumlamak (Paker, 2015: 120; Yılmaz, 2014: 263) ve bir durumun önemli koşullar içindeki faaliyetini anlamak için karmaşıklığını incelemeye çalışmaktır (Patton, 2002: 297). Nitekim bu çalışmada da durum çalışması türlerinden Merriam'ın (1998) yapmış olduğu sınıflandırma kapsamında, betimleyici ve değerlendirmeci durum tercih edilmiştir.

Durum çalışması iki aşamadan oluşmaktadır. İlk aşamada yarı yapılandırılmış görüşmelerin gerçekleştirilmesinden önce Esenyurt, Bağcılar, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyeleri'nin göçle mücadelede hangi konular üzerinde durduklarının belirlenmesi amacıyla belediyelerin stratejik planları ve göçle ilgili raporları doküman analizine tabi tutularak incelenmiştir.

İkinci aşamada ise olasılık temelli olmayan amaçlı örnekleme yöntemlerinden kritik durum örnekleme (critical case sampling) türü çerçevesinde katılımcılar belirlenmiştir. “Eğer orada olursa, her yerde olur” ya da tam tersi “eğer orada olmazsa, hiçbir yerde olmaz” ifadesi kritik durum örnekleminin kapsamını ifade etmektedir. Bu örnekleme türünde veri toplama, kritik vakada neler olduğunu anlamaya odaklanmaktadır. Kritik durum örnekleme sonucunda “eğer bu grup sorun yaşıyorsa, o zaman tüm grupların sorun yaşadığından emin olabiliriz” şeklindeki ifade de yapılan gözlemlere dayanmaktadır. Bu koşullar altında, en fazla bilgiyi sağlayacak ve bilginin geliştirilmesinde en büyük etkiye sahip olacak sahanın seçilmesi stratejik açıdan önemlidir (Patton, 1987: 55). Bu çerçevede araştırmanın katılımcılarını Esenyurt, Küçükçekmece, Bağcılar ve Sultanbeyli Belediyeleri yöneticileri ve ilgili birim yöneticileri oluşturmaktadır. İlgili katılımcılar ile derinlemesine görüşme yöntemlerinden yarı yapılandırılmış görüşme gerçekleştirilerek veriler toplanmıştır. Veri toplama aracı olarak bu görüşme tekniğinin seçilmesinin iki temel nedeni bulunmaktadır. Birinci neden; bu görüşme yöntemi görüşmecilerin karmaşık ve titizlik gerektiren konulara ilişkin algı ve görüşlerinin ortaya koyulabilmesi için en uygun tekniğin olması ve alınan cevapların netleştirilmesi için yeni soruların eklenmesine imkân vermesidir. İkinci neden ise seçilen örneklem grubunun çeşitli mesleki eğitim ve kişisel deneyimlerinin farklı olması nedeniyle standart bir görüşme tekniğinin kullanılmasının yeterli gelmeyeceği düşüncesidir (Barribal ve While 1994: 329).

Neo pozitif anlayış görüşmenin, görüşülen kişinin gerçek deneyimlerinin özünü ortaya çıkarmak için önemli olduğunu vurgulamaktadır. Ancak bu noktada katılımcıları temalar hakkında

belirli fikirlere yönlendirmek yerine yalnızca belirli temalar hakkında konuşmaya yönlendirmek gerekmektedir. Bu sayede görüşmecinin müdahaleci olmayan bir role sahip olduğu görüşmelerde, sağlam ve güvenilir veriler elde edilebilecektir. Dolayısıyla yarı yapılandırılmış görüşmeler, görüşülen kişilerin sorularını ve kaygılarını kendi sözcükleriyle ve kendi perspektiflerinden dile getirebilmeleri için yeterince esnek bir yapı sağlaması bakımından güvenilir kabul edilmektedir (Brinkmann, 2013: 12, 19). Lune ve Berg'e (2015) göre bu teknik önceden hazırlanmış sorulara cevap aramakla birlikte, bazı konuların derinlemesine ele alınmasını içermektedir. Sorular görüşme sırasında sistematik bir şekilde sorulmaktadır. Müdahaleci olunmadığından görüşülen kişiler bu süreçte konunun dışına çıkma serbestisine sahiptir. Bu serbestlik bir açıdan görüşülen kişinin, sorulara vereceği olası cevapların dışında konuyu daha çok derinleştirmesine imkân sunmaktadır (Lune ve Berg, 2015: 136; BARRIBALL ve WHILE, 1994: 330). Dolayısıyla Yıldırım ve Şimşek'in de (2021: 130-131) ifade ettiği üzere, belli düzeyde bir standartlığa sahip olmakla birlikte esneklik sağlaması, test ve anketlerde bulunan sınırlılığı ortadan kaldırması ve belirlenen konunun derinlemesine incelenmesi için kapsamlı bilgilere ulaşılmasına olanak tanınması nedeniyle yarı yapılandırılmış görüşmelerin durum çalışmalarında sıklıkla tercih edilmesini sağlamaktadır.

Yarı yapılandırılmış görüşme için hazırlanan açık uçlu sorulardan oluşan görüşme formunda; araştırmanın temel amacına yönelik bilgiler ile iki ana tema altında [katılımcıların sosyo-demografik bilgilerinin belirlenmesine ilişkin sorular ve araştırmanın temel amacının ortaya çıkarılmasına ilişkin] sorular bulunmaktadır. Bu sorular araştırmanın teorik çerçevesine dayalı olarak oluşturulmuştur. Görüşmelerde belediye yöneticileri ve ilgili birim personelinin göç olgusuna yaklaşımları, göçle mücadelede ilgili faaliyetlerin ve uyguladıkları stratejilerin neler olduğu, göçle ilgili faaliyetlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, gerçekleştirildiğinde uygulamada hangi düzeyde başarı elde ettikleri gibi konulara odaklanılmıştır. Bu araştırma 2024 yılı Nisan ayında belirlenen katılımcılarla gerçekleştirilmiştir. Ardından gerekli görülmesi nedeniyle 2024 yılı Haziran ayında ilgili katılımcılarla ek görüşmeler yapılmıştır. Görüşmeler 60 dakika ile 120 dakika arasında sürmüştür. Bu araştırma seçilen örnek olay olarak İstanbul'a odaklanmış olsa da elde edilecek bulguların tüm belediyeler için ulusal perspektiflerle ilgili sonuçlar ortaya koyabileceği düşünülmektedir. Görüşme gerçekleştirilen katılımcı listesi aşağıda Tablo 24'te gösterilmektedir.

**Tablo 24: Alan Araştırması Katılımcı Listesi**

Belediye	Görüşülen Birim	Katılımcı	Görüşme Tarihi
Esenyurt	Dış İlişkiler Müdürlüğü	(E1)	24.04.2024
	Belediye Başkan Yardımcılığı	(E2)	24.06.2024
Bağcılar	Dış İlişkiler Proje Birimi	(B1)	23.04.2024
	WALD Bağcılar Koruma Masası	(B2)	21.04.2023

Tablo 24 (Devamı)

Belediye	Görüşülen Birim	Katılımcı	Görüşme Tarihi
Küçükçekmece	Strateji Geliştirme Müdürlüğü	(K1)	22.04.2024
	Strateji Geliştirme Müdürlüğü	(K2)	28.06.2024
	Küçükçekmece Göçmen ve Mülteci Koordinasyon Merkezi	(K3)	22.04.2024
	Belediye Başkan Yardımcılığı	(K4)	26.04.2024
Sultanbeyli	Strateji Geliştirme Müdürlüğü	(S1)	25.06.2024
	Toplum Merkezi	(S2)	25.04.2024

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

#### 4.1.3. Araştırmanın Geçerlilik ve Güvenirliliği

Nitel araştırmalar, geçerlilik ve güvenirlilik konusunda nicel araştırmalarda olduğu gibi yaygın olarak kullanılan yöntemlere sahip değildir ve bu konuda eleştirilmektedir. Çünkü nicel araştırmalar, araştırılan olgu ve olayların sayısal özelliklerini ön plana çıkarırken nitel araştırmalar, araştırılan olgu veya olayın varlığı ve anlamına yönelmektedir. Dolayısıyla nitel araştırmaların geçerlilik ve güvenirlilik araçları, nicel araştırmalardan farklı olarak, somut değildir (Sığırı, 2023: 488) ve bu hususta birçok soru işaretinin bulunması da bu nedenledir. Bu gibi nedenlerden dolayı nicel araştırmalarda kullanılan iç ve dış geçerlilik ve güvenirlilik kavramları yerine nitel araştırmaların doğasına uygun olarak “inandırıcılık” (iç geçerlik), “aktarılabirlik” (dış geçerlik), “tutarlık”(iç güvenirlilik) ve “teyit edilebilirlik” (dış güvenirlilik) kavramları alternatif olarak ifade edilmektedir (Guba ve Lincoln, 1982: 246; Erlandson vd., 1993: 29-30).

Nitel araştırmada inandırıcılığın sağlanabilmesi için araştırmada uzun süreli etkileşim, sürekli gözlem, derinlemesine veri toplama, uzman görüşü, katılımcı teyidi ve çeşitlemenin yapılması önerilmektedir (Guba ve Lincoln, 1982: 247). Birden fazla görüşme yoluyla verilerin elde edilmesi ve geçen zamanın uzun süreli etkileşimi doğurması dolayısıyla toplanan verilerin gerçekliği yansıtmaya bakımından daha da geçerliliği sağladığı ifade edilmektedir (Yıldırım ve Şimşek, 2021: 290). Yapılan durum çalışmasında, söz konusu farklı 4 ilçe belediyesi ve ilgili merkez yöneticileri ile derinlemesine görüşme yöntemi içerisinde yarı yapılandırılmış görüşme tekniğinin uygulanması ve elde edilen bulguların doküman analizi ve gözlem ile desteklenmesi çeşitleme yönteminin kullanıldığını göstermekte, bu durum ulaşılan sonuçların inandırıcılığını artırmaktadır. Ayrıca yarı yapılandırılmış görüşmelerde geçerlilik ve güvenirlilik her soruda aynı kelimelerin tekrar tekrar kullanılmasına değil, anlam denkliliğinin sağlanmasına bağlıdır. Dolayısıyla bu anlam eş değeriyle yarı yapılandırılmış görüşmenin standartlaştırılmasına yardımcı olmakta ve karşılaştırılabilirliği kolaylaştırmaktadır (Barriball ve While, 1994: 330).

Aktarılabirlik, araştırmadan ele edilen sonuçların doğrudan genellenemeyeceği, sonuçların benzer ortamlara uygulanabilirliğine ilişkin test edilebileceği anlamına gelmektedir. Nitekim araştırmada ayrıntılı betimleme ile amaçlı örnekleme yöntemleri (Yıldırım ve Şimşek, 2021: 294) içerisinde olasılık temelli olmayan amaçlı örnekleme yönteminin tercih edilmesi, çalışmanın

aktarılabiliğini göstermektedir. Öte yandan, tutarlık, güvenilirlik kavramı yerine önerilmekte ve tutarlık incelemesinde olgulara dışarıdan bir gözle bakılıp bakılmadığı ve araştırmacının veri toplama teknikleri ile (görüşmelerin yapılması ve ses kaydı alınması gibi) verilerini toplayıp toplamadığı ve elde edilen bulguların bütün bunlarla ilişkilendirilmesi durumu ifade edilmektedir. Bu duruma ilişkin olarak Creswell, çalışmadaki cümle ve paragrafların birbirine bağlanması ve her cümlenin kendisinden önce gelen cümlenin mantıksal bir devamı olması gerektiğini öne sürmektedir (Creswell, 2009: 89). Yukarıda da ifade edildiği üzere durum çalışmalarında genellikle birden fazla veri toplama aracının kullanılması, verilerin teyit edilebilirliğini de göstermektedir. Teyit edilebilirlik özelliği ile tutarlık ilişkilidir. Çünkü teyit edilebilirlik özelliği teyit incelemesi elde edilen raporların ve belgelerin yani tüm veri araçlarının saklanması, istenildiğinde de sunulabilmesini ifade etmektedir. Yıldırım ve Şimşek, 2021: 296). Bu çalışmada katılımcıların izni alınarak görüşmeler ses kayıt cihazı ile kaydedilmiş ve Microsoft Word programında ses kayıtlarının çözümü yapılarak toplamda 350 sayfa (konuşmacılar ve zaman damgaları ile) yazılı doküman elde edilmiştir. Bu dokümanlar raporlanabilmesi ve gerektiğinde teyit edilmesi için saklanmıştır.

## **4.2. Bulgular ve Değerlendirme**

Araştırmanın bu kısmında; GİB ve belediyelerin resmî sitelerinden, belediyelerin stratejik planları ve kurumsal raporlarından, belediyelerin göç birimi yetkilileri ile gerçekleştirilen yüz yüze görüşmelerden elde edilen bulgular, betimsel analiz tekniği kullanılarak değerlendirilmiştir. Betimsel analizde, yarı yapılandırılmış görüşme ile edinilen katılımcı görüşlerine yer yer doğrudan alıntı yapılarak tanımlayıcı bir değerlendirme sunulmuştur. Dolayısıyla araştırmanın bu kısmı; karmaşık sorun olarak göçün saha araştırması kapsamına dâhil edilen belediyeler tarafından karmaşık sorun olarak görülme düzeyinin ve belediyelerin uyguladıkları strateji ve yaklaşımların neler olduğunun ortaya koyulması ile karmaşık sorunlar literatürüne ampirik açıdan katkı sağlayabilme amacını taşımaktadır.

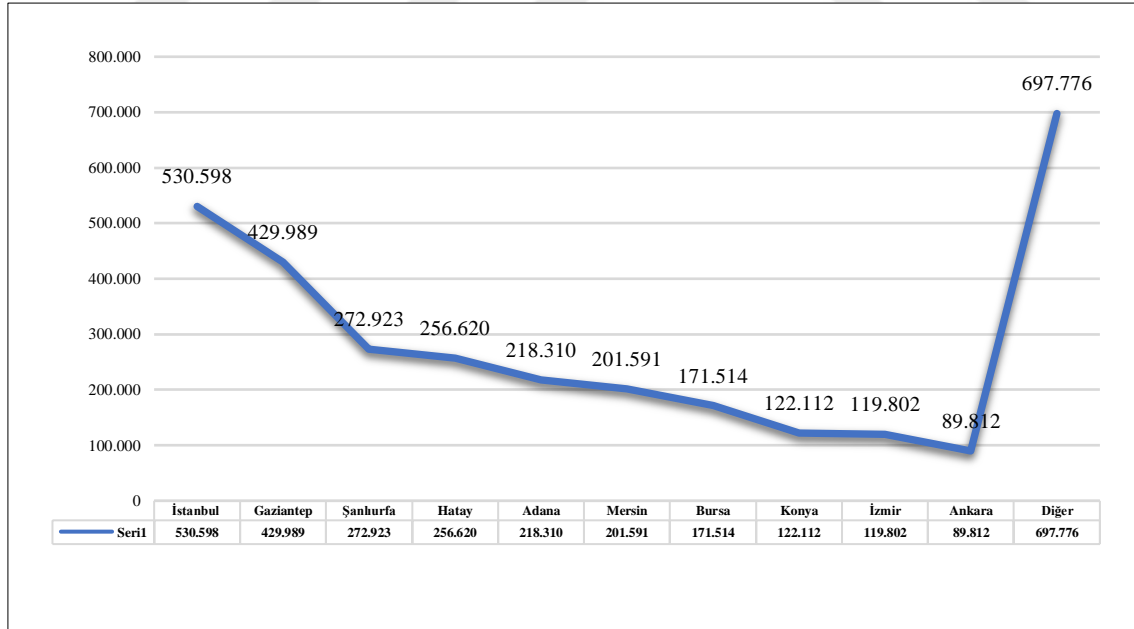
### **4.2.1. Araştırma Alanı Hakkında Genel Bilgiler**

Türkiye’de ikamet izni bulunan yabancı uyruklarla geçici korunan Suriyeliler farklı illerde yoğunlaşmaktadır. Özellikle geçici barınma merkezlerinde kalan Suriyeliler kamplardaki kapasitenin de dolması nedeniyle sınır kentlerinden büyükşehirlere doğru yayılmıştır. Ayrıca yerleşme planı yapılmaması nedeniyle Suriyeliler Türkiye’nin neredeyse tamamına yayılmışlardır. Özellikle 2013 yılının sonundan itibaren istedikleri kentlere yerleşmelerine izin verilmiş, bu nedenle 2014 yılı sonrasında kamplarda yaşayanların oranı toplam Suriyelilerin %20’sinin altında kalmıştır. Son dönemlerde ise GİB verilerine göre geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin %78’ini aşan kısmı

kentlerde<sup>82</sup> yaşamaya başlamış ve dolayısıyla kent mültecisine dönüştükleri ifade edilmiştir (Erdoğan, 2015: 37; Erdoğan, 2019: 7; Morgül vd., 2021: 8; www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638, 2024). Bu açıdan Suriyelilerin kent mültecileri olarak mevcut durumları, yalnızca yerinden edilmelerine karşılık olarak uygulanan politikalar açısından değil, aynı zamanda Türkiye'nin daha önceki diğer sığınmacılara yaklaşımı açısından da önemlidir. Daha önce Türkiye'ye yönelik gerçekleşen kitlesel göçlerin aksine, Suriyeli göçü, çoğunun kendi kendine yerleşmesi ve yerleşimlerinin büyük çoğunluğunun kentsel nitelik taşıması ile ayırt edilebilmektedir (İçduygu ve Osseiran, 2024: 168).

Yapılan istatistiki araştırma sonuçlarına göre genel olarak göç eden yabancıların 16 farklı ilde yoğunlaştıkları görülmektedir. 2021 yılında ikamet izni verilen yabancıların %98'i başta İstanbul olmak üzere "Antalya, Ankara, Bursa, Mersin, Yalova, Samsun, İzmir, Muğla ve Sakarya'da"; geçici koruma statüsü sahibi Suriyelilerin %78'i yine başta İstanbul olmak üzere "Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa, Adana, Mersin, Bursa, İzmir, Konya ve Kilis" kentlerinde yaşamaktadır (Sağiroğlu vd., 2022: 10). 2022 yılında ise geçici koruma kapsamında bulunan 3 milyon 535 bin 898 Suriyeli'nin 787 bini üç büyük metropol şehirde (İstanbul, Ankara ve İzmir) yaşamaktadır. 2022 yılında en fazla Suriyeli bulunan il, 543 bin 973 kişi ile İstanbul'dur (Erdoğan, 2023: 27, 31). Aşağıda Grafik 3'te geçici koruma altında bulunan Suriyeliler'in 2024 yılında ilk 10 ile göre dağılımı gösterilmektedir.

**Grafik 3: Geçici Koruma Altında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı (2024 Yılı)**



**Kaynak:** T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (10.07.2024) adresinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>82</sup> BMMYK tahminlerine göre, dünya çapında 70,8 milyondan fazla mülteci ve yerinden edilmiş kişinin yüzde 61'i metropollerden kent çevresine kadar kentsel ortamlarda yaşamaktadır (<https://www.unhcr.org/tr/22075-dunya-capinda-yerinden-edilmis-kisi-sayisi-70-milyonu-gecerken-bm-multeciler-yuksek-komiseri-duruma-mudahale-icin-daha-guclu-bir-dayanisma-cagrisinda-bulunuyor.html>, UNHCR, 2019).

İstanbul ili incelendiğinde, özellikle her iki statünün de kentte yoğunlaştığı ifade edilebilir. Bunun nedeni ise İstanbul'un sosyoekonomik<sup>83</sup> yapısı ve nüfus hareketleri açısından Türkiye'de önemli bir konumda yer alıyor olmasıdır. Ayrıca İstanbul'da göçmen ağlarının bulunması göç nüfusu açısından en önemli etkenlerden birisidir. Bu nedenle de İstanbul, geçmişte olduğu gibi günümüzde de Türkiye'nin en fazla göç alan ve farklı kökenlerden kişilerin bir arada yaşadığı, toplumsal sınıf, etnik kimlik, yaşam tarzı ve siyasi tutumlar açısından oldukça heterojen bir görünüm arz eden Türkiye'nin en büyük kentidir. 2023 yılı verilerine göre Türkiye nüfusunun (85 milyon 372 bin 377) %18,34'ünü İstanbul nüfusu (15 milyon 655 bin 924) oluşturmaktadır. Son dönem göç istatistikleri incelendiğinde, özellikle son yirmi yılda kentte yabancı göç sayısının ciddi düzeyde arttığı görülmektedir. Bu artış yayımlanan resmî istatistiki verilerle daha net olarak anlaşılmaktadır (Morgül vd., 2021: 12; TÜİK-ADNKS, 2023; Danış, 2024: 12).

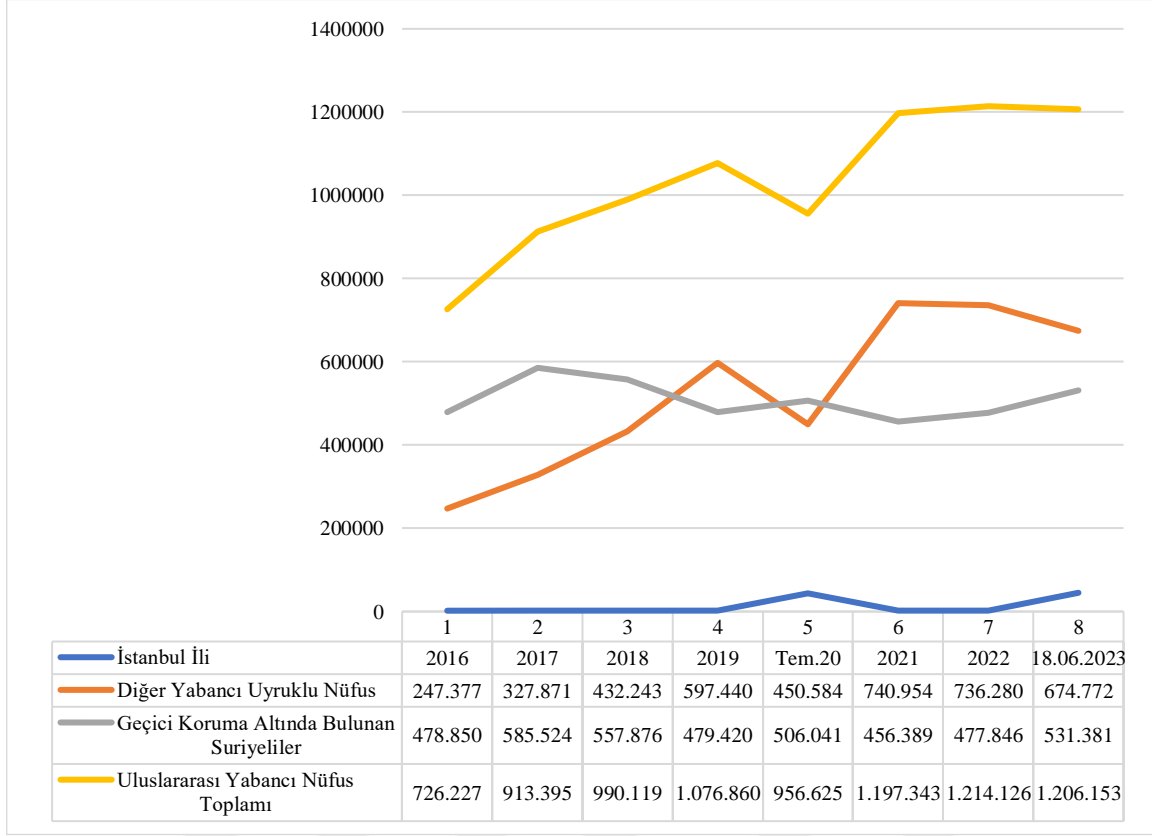
08.08.2024<sup>84</sup> tarihli GİB verilerine göre Türkiye'de ikamet izni bulunan 1 milyon 105 bin 192 yabancının yaklaşık yarısı olan (%48,8) 538 bin 737 kişi İstanbul'da yaşamaktadır. Ayrıca bu rakama 530 bin 195 geçici koruma altında bulunan Suriyeli (GİB, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>) ile uluslararası koruma başvurusu bulunan yabancılar eklendiğinde 2023 yılı ile paralel olarak İstanbul'da yaşayan yabancı nüfusunun 2024 yılı Aralık ayı sonunda tahmini 1 milyon 200 binin üzerinde olacağı ifade edilebilir. Erdoğan'ın (2017: 29) belirttiği üzere bu sayı minimum düzeydedir çünkü pek çok yabancı başka illerde kayıtlı olmasına rağmen belirli nedenlerle İstanbul'da yaşamayı tercih etmektedir. Dolayısıyla İstanbul ilçelerinde yapılan bu çalışmanın bulgularından hareketle evrene yönelik teorik çıkarımlarda bulunabileceği ifade edilebilir. Aşağıda Grafik 4'te yıllar itibarıyla İstanbul ilinde bulunan yabancıların sayıları gösterilmektedir.

---

<sup>83</sup> Mixed Migration Platform (MMP) tarafından 2017 yılında yapılan araştırma sonucuna göre Suriyelilerin İstanbul'u tercih etme nedenleri arasında iş olanaklarının fazla olması gösterilmektedir. Ancak bu iş yoğunlukla kayıt dışıdır ve pek çok kişiyi tehlikelere karşı savunmasız bırakmaktadır (MMP, 2017: 4). Ayrıca görüşmeler sırasında da özellikle göçmen ağlarının olması, tekstil ve inşaat sektörlerinin bulunması gibi çekici faktörler ifade edilmiştir.

<sup>84</sup> 29.08.2024 tarihi itibarıyla Türkiye'de 1 milyon 098 bin 174 ikamet izni bulunan yabancının 534 bin 170'i İstanbul'da yaşamaktadır. 12.09.2024 tarihi itibarıyla bu sayının 528 bin 102'ye düştüğü, 22.09.2024 tarihinde ise bu sayının sabit kaldığı görülmüştür. 24.10.2024 tarihi itibarıyla İstanbul'da 527 bin 907 geçici koruma altında bulunan Suriyeli yaşamaktadır (<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>).

**Grafik 4: İstanbul İli 2016-2023 Yılları Yabancı Uyruklu Nüfus**



**Kaynak:** Erdoğan vd. (2021: 131), Can vd. (2023: 64), GİB (2024), İstanbul İl Göç İdaresi Müdürlüğü, <https://istanbul.goc.gov.tr/istanbul-ilinde-bulunan-yabancilar-hakinda-basin-aciklamasi-18062023> ve 31.01.2024 tarihinde TÜİK'e yapılan bilgi talebi sonucu 07.02.2024 tarihinde edinilen bilgilerden yazar tarafından oluşturulmuştur.<sup>85</sup>

Grafikten de anlaşılacağı üzere İstanbul'da bulunan yabancı nüfus çoğunluğunu (yaklaşık %76,67) Suriye ile Türkmenistan, İran, Irak ve Özbekistan uyruklu nüfus oluşturmakta, diğer uyruklu nüfus %23,33 düzeyinde kalmaktadır.<sup>86</sup> (ADNKS, 2023; Can vd., 2023: 65). Göç sayısının artması ile uyruklu nüfusun da çeşitlendiği ifade edilebilir. Grafik incelendiğinde, yıllar itibarıyla toplam yabancı nüfusun sürekli arttığı özellikle 2019 ve 2020 yıllarında ciddi düzeyde düşüşler yaşandığı görülmektedir. Bu düşüşün İstanbul'un 2019 yılında geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin kayıt işlemlerine kapatılması ile gerçekleştiği ifade edilebilir. Ayrıca 2019 yılında kayıtlı olan Suriyeli'nin yanı sıra Erdoğan'ın (2019: 6) ifade ettiği üzere kaydı başka illerde olan 300

<sup>85</sup> GİB ile 13.03.2024 tarihinde mail üzerinden yapılan görüşmede resmî sitede yayımlanan istatistikî bilgiler harici paylaşım yapılamayacağını ifade edilmesi dolayısıyla belirtilen kaynaklardan yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>86</sup> Almanya, Afganistan, Azerbaycan, Rusya Federasyonu, Gürcistan, Ukrayna, Kırgızistan, Çin, Kazakistan, Birleşik Krallık, Libya, Avusturya, Bulgaristan, Moldova, Amerika Birleşik Devletleri, Mısır, Yunanistan, Hollanda, Filistin, Somali, Fas, Yemen, Fransa, Endonezya, Ürdün, Nijerya, Güney Kore, Pakistan, Hindistan, İtalya, Filipinler, Danimarka, Arnavutluk, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Tacikistan, Romanya, Makedonya, Belarus, Kosova, Japonya, İspanya, Cezayir, Belçika, İsveç, Tunus, Norveç, Ermenistan, Kanada, Suudi Arabistan, Sırbistan, Tayland, Lübnan, Sudan, Etiyopya, Moğolistan, Polonya, Bosna, Hersek, İsviçre, Avustralya, Brezilya, Kamerun, İrlanda, Gana, Finlandiya, Çekya, Bangladeş, Vietnam, Kenya, Güney Afrika Cumhuriyeti, Senegal, Nepal, Litvanya ve diğerleri olmak üzere 97 uyruk bulunmaktadır (ADNKS, 2023).

bin Suriyeli'nin daha İstanbul'da yaşadığı tahmin edilmektedir.<sup>87</sup> Ancak 2019 yılından itibaren kaydı başka illerde olup farklı illerde yaşama durumunun engellenmesine yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemeler ilçe bazlı olduğu için aşağıda ilçeler kısmında ifade edilecektir.

2020 yılı ve sonrasındaki artış ve azalışların ancak doğum veya diğer kentlerden gelenlerle gerçekleştiği yorumu getirilebilir. 18.06.2023 tarihi verilerine göre 670 bin 988 ikamet izni sahibi yabancı, 531 bin 381 geçici koruma statüsünde bulunan Suriyeli ve 3 bin 784 uluslararası koruma başvuru sahibi olmak üzere toplam 1 milyon 206 bin 153 yabancı İstanbul'da yaşamaktadır (istanbul.goc.gov.tr, 2023). Haftalık olarak güncellenen resmî sayfada 08.08.2024<sup>88</sup> tarihi itibarıyla İstanbul'da geçici korunanların sayısı 530 bin 195, 15.08.2024 tarihi itibarıyla ise 530.165'tir Bu tarih itibarıyla, Türkiye'de toplam 3 milyon 09 bin 524 geçici koruma kapsamında bulunan Suriyeli'nin yaklaşık %17'si İstanbul'da yaşamaktadır (www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638, 15 Ağustos 2024). Bu veriler, İstanbul'da yabancı nüfusun sayısal büyüklüğünün üzerinde dikkatle durulması gereken bir konu olduğunun göstergesi niteliğindedir. Can vd.'nin de (2023: 25) belirttiği üzere bu rakamlar İstanbul'daki yabancı nüfus oranının Türkiye ortalamasının üstünde olduğunu ve yabancı nüfus için İstanbul'un önemli bir çekim merkezi niteliği taşıdığını ortaya koymaktadır.

İstanbul, il mülki sınır modeline göre alt kademede 39 ilçe belediyesi ve üst kademede büyükşehirden oluşmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri önemli karar alma yetkilerine sahiptir. Büyükşehir belediyesi tüm kentsel alanın koordinasyonundan sorumludur ve özellikle bütçe, şehir planlaması ile ilgili konularda ilçe belediyeleri üzerinde bir miktar kontrol gücüne sahiptir. İlçe belediyeleri ise belirli faaliyetlerin planlaması ve ilgili kararların alınması ile günlük olarak hizmetlerin etkin bir şekilde sağlanmasından sorumludur (Eliçin, 2019: 433). 31 Mart 2019 yerel seçim sonuçlarına göre İstanbul ilindeki ilçe belediyelerinin çoğunluğunu iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) yönetirken, 31 Mart 2024 seçim sonuçları büyük değişiklikler getirmiş ve 39 ilçe belediyesi içerisinde 13 belediye AK Parti tarafından, 26 ilçe belediyesi Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından yönetilir hâle gelmiştir. Bu değişimin farklı ilçe ve büyükşehir belediyesi arasında iş birliklerinin gerçekleştirilmesinde zorluklara neden olabileceği ifade edilebilir (Kale ve Erdoğan, 2019: 235).

Türkiye'de merkezî bir dağıtım sisteminin olmaması nedeniyle, göç edenlerin sayısı iller arasında farklılaştığı gibi aynı ilin ilçeleri arasında da farklılaşmaktadır. Örneğin İstanbul'un bazı

---

<sup>87</sup> 2019 yılında sert bir tutum sergilenerek, başka illerde kaydı bulunanlar illerine gönderilmiştir. Bu durumun önlenmesi amacıyla İstanbul Valiliği tarafından, 28 Temmuz 2023 tarihinde İstanbul ili dışında kayıtlı olmasına rağmen hâlihazırda İstanbul ilinde bulunan geçici koruma kapsamındaki Suriye uyruklu yabancıların kayıtlı oldukları illere 24 Eylül 2023 tarihine kadar dönmeleri gerektiği, kendilerine tanınan süre sonunda dönmeyenlere ilişkin ise geçici barınma merkezlerine alınarak, kayıtlı oldukları illerde kalmaları amacıyla 6458 Sayılı Yönetmelik kapsamında idari yükümlülükler getirilerek, öngörülen yaptırımlar uygulanacağı duyurulmuştur. Bkz: <https://www.goc.gov.tr/istanbulda-bulunan-gecici-koruma-kapsamindaki-suriye-uyruklu-yabancilarin-kayitli-olduklari-illere-donmeleri-hakkinda-duyuru> (21.09.2023).

<sup>88</sup> 29.08.2024 tarihi itibarıyla 3 milyon 096 bin 157 kişi geçici korunan Suriyeli'nin 529 bin 944'ü İstanbul'da yaşamaktadır. 12.09.2024 tarihinde toplam sayı 3 milyon 093 bin 909'e, İstanbul'daki sayı 529 bin 549'a düşmüştür.

ilçelerinde Suriyeli sayısı 1000'inin altındayken, bazı ilçelerde 100.000'lerle ifade edilmektedir. Bu durum ise belediyelerin hizmet sunumları ve sahadaki uygulamalar ile ihtiyaçlar arasında da önemli farklılıklara neden olmaktadır (Erdoğan vd., 2021: 133). Aşağıda Tablo 25'te durum çalışması kapsamında araştırma alanı olarak belirlenen Esenyurt, Küçükçekmece, Bağcılar ve Sultanbeyli ilçelerinin toplam yabancı uyruklu nüfusu gösterilmektedir.

**Tablo 25: İlçelerde Yaşayan Toplam Yabancı Uyruklu Nüfus**

İlçe Adı	2016	2017	2018	2019
<b>Esenyurt</b>	47.238	83.120	112.294	141.660
<b>Bağcılar</b>	43.491	56.621	62.022	61.393
<b>Küçükçekmece</b>	49.122	58.329	61.082	63.940
<b>Sultanbeyli</b>	21.016	24.331	23.549	20.106
<b>İstanbul'da Geçici Koruma Altında Bulunan Suriyeli Sayısı</b>	478.850	585.524	557.876	479.420
<b>Toplamı</b>				
<b>İstanbul Yabancı Uyruklu Nüfus Toplamı</b>	726.227	913.395	990.119	1.076.860
<b>İstanbul Nüfus Toplamı</b>	14.657.434	14.657.434	15.067.624	15.519.267

**Kaynak:** Erdoğan vd.'nin (2021: 130-131) çalışması ve 07.02.2024 tarihinde yazar talebi ile TÜİK'ten edinilen ADNKS 2023 sonuçlarından yararlanılarak derlenmiştir.

Tablo 25'ten de anlaşılacağı üzere, Esenyurt, Bağcılar ve Küçükçekmece hemen hemen benzer bir yabancı nüfus büyüklüğüne sahiptir ve bu bakımdan bu üç ilçe Sultanbeyli'den ayrılmaktadır. Aynı zamanda söz konusu üç ilçe nüfus büyüklüğü bakımından 39 ilçe arasında ilk üç sırayı paylaşmaktadır (www.istanbul.gov.tr, 2024). İkinci olarak bu ilçeler, geçici korunan Suriyelilerin en fazla olduğu ilçelerdir. Bu nedenle 2019 yılında geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin kaydına kapatılmışlardır. Dolayısıyla çalışmada odak noktası olarak geçici koruma altında bulunan Suriyeliler belirlenmiştir. Aşağıda Tablo 26'da ilçelerin yıllar itibarıyla nüfusları, geçici koruma altında bulunan Suriyeli sayısı ve ilçe sıralamaları gösterilmektedir.

Tablo 26 : 2016-2019 Yılları Arasında İlçelerde Geçici Koruma Altında Bulunan Suriyeli Sayıları ve İlçeler Arasındaki Sıralamaları

İlçeler	2016 Yılı			2017 Yılı			2018 Yılı			2019 Yılı		
	Nüfus	Suriyeli (GK) Sayısı	İlçelere Göre Sıralama	Nüfus	Suriyeli (GK) Sayısı (Kasım Ayı)	İlçelere Göre Sıralama	Nüfus	Suriyeli (GK) Sayısı	İlçelere Göre Sıralama	Nüfus	Suriyeli (GK) Sayısı	İlçelere Göre Sıralama
<b>Esenyurt</b>	795.010	29.177	<b>5.</b>	846.492	53.081	<b>1.</b>	891.120	58.980	<b>1.</b>	954.579	55.407	<b>1.</b>
<b>Bağcılar</b>	751.510	37.643	<b>2.</b>	748.483	48.766	<b>2.</b>	734.369	51.162	<b>2.</b>	745.125	45.911	<b>2.</b>
<b>Küçükçekmece</b>	766.609	38.278	<b>1.</b>	770.393	45.146	<b>3.</b>	770.317	43.679	<b>3.</b>	792.821	36.837	<b>4.</b>
<b>Sultanbeyli</b>	324.709	20.192	<b>9.</b>	329.985	23.316	<b>9.</b>	327.798	22.393	<b>10.</b>	336.021	18.598	<b>8.</b>
<b>Toplam</b>	14.657.434	478.850	<b>39</b>	15.029.231	585.524	<b>39</b>	15.067.624	557.876	<b>39</b>	15.519.267	479.420	<b>39</b>

**Kaynak:** Erdoğan vd.nin (2021: 130-131) çalışmasından yararlanılarak ve 31.01.2024 tarihinde TÜİK'e yapılan bilgi talebi sonucu 07.02.2024 tarihinde edinilen bilgilerden yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 26’da gösterildiği üzere 2016-2019 yıllarında sıralamaların çok yer değiştirmedeği ve araştırmada ele alınan belediyelerin ilk 10 ilçe içerisinde önemli düzeyde geçici koruma altında bulunan Suriyeli nüfusa sahip oldukları görülmektedir. 2019 yılında İstanbul’da geçici korunan Suriyeli sayısının en fazla olduğu ilçe %11,6 ile Esenyurt olmuştur. Esenyurt’un ardından %9,6 ile Bağcılar 2. olmuş, Küçükçekmece %7,7 ile 4.sırada yer almıştır. %3,9 ile Sultanbeyli ise ilk 10 ilçe sıralamasında 8. olarak yer almıştır. Diğer ilçeler toplamda %68,2’lik bir Suriyeli nüfusun payına sahiptir. Tabloda gösterildiği üzere son veriler 2019 yılından alınmıştır. Bunun nedeni GİB tarafından, 16.07.2023 tarihinde yapılan basın açıklamasına göre, geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin kayıt işlemlerine İstanbul ilinin 2019 yılında kapatılmasıdır. Bu düzenlemenin amacı yabancı nüfusunun mekânsal yoğunlaşmasının önüne geçilmesi için dönem dönem illerde, ilçeler ve mahaller nezdinde yoğunluk analizleri yapılarak bu yoğunluğun seyreltilmesine yönelik tedbir alınmak istenmesidir. 2022 yılı Ekim ayında mekânsal yoğunlaşmaya yönelik yapılan değerlendirmeler sonucu yeni ikamet izni başvurularına kapatılan 10 ilçe arasında Küçükçekmece, Bağcılar ve Esenyurt ilçeleri de bulunmaktadır. Bu açıklamadan, 2019 yılında yalnızca geçici korunan Suriyelilerin kayıt işlemlerine kapatılmış olan bu ilçelerin, 1 Temmuz 2022 yılı itibarıyla yapılan düzenleme ile diğer yabancılara da kapatıldığı anlaşılmaktadır (www.goc.gov.tr, 2023).<sup>89</sup>

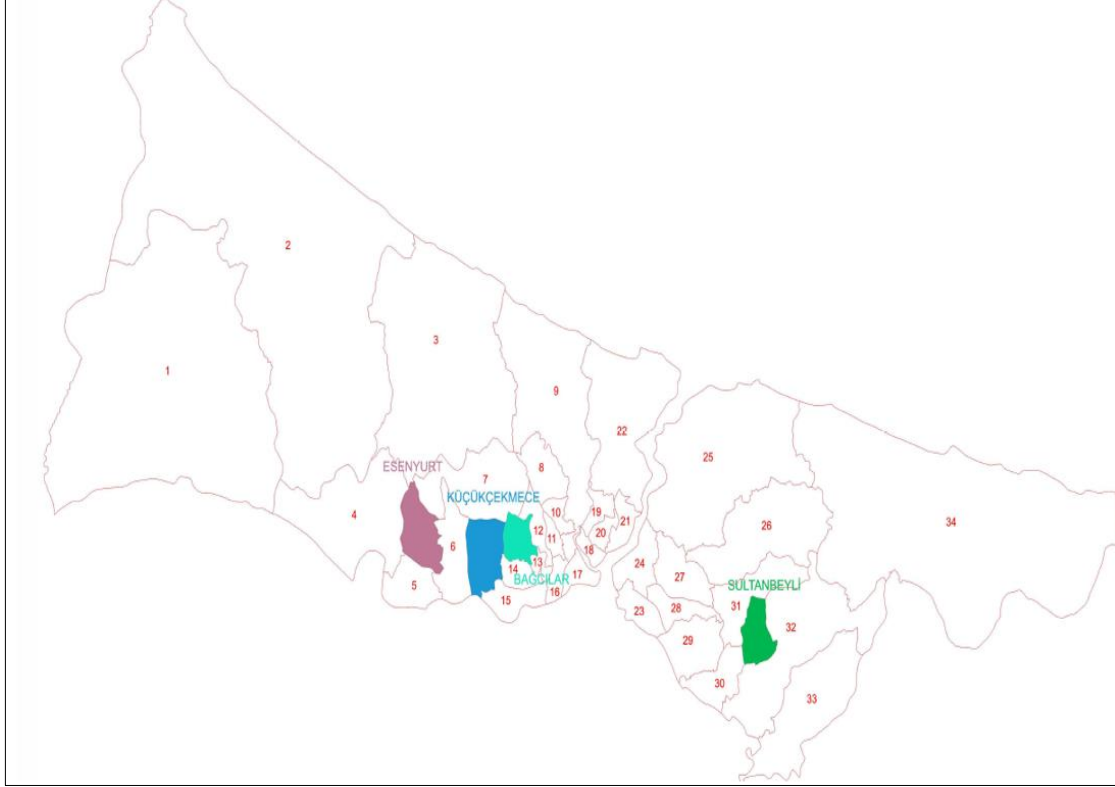
Bu düzenleme sonrasında ilişkin ilçelerin güncel nüfus verileri incelendiğinde, bazı değişimlerin gerçekleştiği görülmektedir. 2022-2023 yılları arasındaki İstanbul’a uluslararası göçle gelen yabancıların toplam sayıları ve ilçe bazlı olarak bu sayıların en fazla olduğu ilk 5 ilçenin sıralaması net olarak bilinmemektedir. Şöyle ki 2022 yılında %10,77 oranıyla Esenyurt 1. sırada, %6,31 ile Küçükçekmece 3. ve %6,28 ile Bağcılar 4.sırada yer almıştır. 2023 yılında yine 1.sırada %11,30 oranıyla Esenyurt, 2. sırada %6,42 ile Bağcılar ve 3. sırada %6,24 ile Küçükçekmece yer almıştır (Can vd., 2023: 64; 2024: 98-99). Söz konusu dönemde ilçe bazlı verilere ulaşılamadığı için Sultanbeyli’nin sıralaması bilinmemektedir. 2019 yılında İstanbul’un geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin ikamet kaydına kapatılması sonrası, Esenyurt, Küçükçekmece ve Bağcılar’ın Suriyeli nüfusu, doğumlar ve bazı istisnalar nedeniyle bu ilçelere yeni kayıtların yapılması sonucu artmıştır. Tüm istatistikî rakamlar göstermektedir ki Esenyurt, Bağcılar, Küçükçekmece ve Sultanbeyli ilçeleri geçici koruma altında bulunan Suriyeli nüfusun en fazla olduğu ilk 10 ilçe arasında yer bulan ilçelerdendir. Bu ilçelerde Avrupa Yakası’nda bulunan Esenyurt, Bağcılar ve Küçükçekmece’de yaşayan geçici korunan Suriyeli Sayısı ilçe nüfusunun %20’sinden, Sultanbeyli ilçesinde ise %6’sından fazladır.

İlçe belediyelerinde bulunan yabancı nüfus ve geçici korunan Suriyelilerin istatistikî bilgilerine yer verilmesinin ardından kısaca ilçeler hakkında ve ilçe belediyelerinin göç perspektiflerinin

<sup>89</sup> GİB resmî sitesinde bulunan basın açıklamasına göre İstanbul’da 39 ilçeden Fatih ve Esenyurt ilçelerinin yanı sıra Avcılar, Bahçelievler, Başakşehir, Bağcılar, Esenler, Küçükçekmece, Sultangazi ve Zeytinburnu ilçeleri yeni ikamet izni başvurularına kapatılmıştır. Bu düzenleme yabancı nüfusunun Türk vatandaşı nüfusuna oranla %20’yi aştığı için getirilmiştir. Bkz.: <https://www.goc.gov.tr/istanbulda-39-ilcenin-yabancilarin-ikamet-izinlerine-kapatildi-iddialarina-iliskin-basin-aciklamasi> (15.08.2024).

stratejik planlarda nasıl yer aldığına ilişkin bilgilerin verilmesi uygun olacaktır. Aşağıda Harita 5'te Esenyurt, Bağcılar, Küçükçekmece ve Sultanbeyli ilçelerinin konumları gösterilmektedir.

**Harita 5: Esenyurt, Bağcılar, Küçükçekmece ve Sultanbeyli İlçe Konum Haritası**



Bu ilçeler “İstanbul Yaşam Kalitesi Endeksine” göre<sup>90</sup> 2010, 2015 ve 2020 yılları karşılaştırıldığında en düşük yaşam kalitesi endeksine sahip olan ilçeler arasındadır (Şeker vd., 2022: 563). Aşağıda Tablo 27’de İstanbul Yaşam Kalitesi endeksine ilişkin değer ve ilçe sıralamaları gösterilmektedir.

**Tablo 27: İstanbul Yaşam Kalitesi Endeksine Göre İlçelerin Değer ve Sıralamaları**

İlçeler	2015 Yılı		2020 Yılı	
	Değer	İlçe Sıralaması	Değer	İlçe Sıralaması
<b>Küçükçekmece</b>	0,114	12	-0,153	24
<b>Bağcılar</b>	-0,19	28	-0,371	34
<b>Esenyurt</b>	-0,194	29	-0,366	33
<b>Sultanbeyli</b>	-0,601	38	-0,649	37

**Kaynak:** Şeker (2015: 8) ve Şeker vd.’den (2022: 558) yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>90</sup> İstanbul'daki 39 ilçe düzeyinde 100 farklı değişken kullanılarak bir yaşam kalitesi endeksi oluşturulmuştur. Beşeri ve sosyal sermaye göstergeleri bu araştırma için temel göstergelerdir. Demografik yapı altında 18 gösterge, eğitim altında 9 gösterge, sağlık altında 7 gösterge, sosyal yaşam ve çevre altında 10 gösterge, nihayetinde beşeri ve sosyal sermaye göstergeleri için toplam 44 gösterge derlenmiştir Altyapı ve ulaşım iki bölüme ayrılmıştır. Bu araştırma için altyapı 7 göstergeye, ulaşım ise 6 göstergeye sahiptir. Ekonomik yapı dört bölümden oluşmaktadır. Ekonomik kapasite için 14 gösterge, girişimcilik için 7 gösterge, ticaret ve finansal piyasalar için 9 gösterge, turizm için 13 gösterge bulunmaktadır (Şeker, 2015: 4-6).

2020 yılı İstanbul Yaşam Kalitesi Endeksi'ne göre 39 ilçe sıralamasında Küçükçekmece 24., Esenyurt 33., Bağcılar 34. ve Sultanbeyli 37. sırada yer almaktadır. Esenyurt, Bağcılar ve Sultanbeyli ilçeleri yaşam kalitesinin en düşük olduğu ilçeler arasındadır. İstanbul'un yaşam kalitesi seviyeleri 5 kümeye ayrılarak incelenmiş ve Küçükçekmece, Bağcılar ve Esenyurt ilçelerinin 4.kümede, Sultanbeyli ilçesinin ise 5. kümede yer aldığı tespit edilmiştir. Bu ilçeler merkez ilçelerden önemli ölçüde mekânsal olarak farklı özelliklere sahiptir. Şöyle ki; en düşük yaşam kalitesine sahip bu ilçelerde büyük iç göçmen gruplarının yanı sıra uluslararası göçmen ve mültecileri de çeken tipik periferik yerleşim silolarının bulunduğu ifade edilebilir. Bu hususta, zayıf imar düzenlemeleri altında özellikle göç yoluyla çevre bölgelerdeki hızlı büyüme, kitlelerin yoğunlaştığı düşük yaşam kalitesine sahip yerleşimler yaratmıştır, yorumu getirilebilir (Şeker vd., 2022: 557-558, 563).

**Tablo 28: Durum Çalışması Yapılan İlçe Belediyelerinin Özellikleri**

	<b>Esenyurt</b>	<b>Bağcılar</b>	<b>Küçükçekmece</b>	<b>Sultanbeyli</b>
<b>Parti (2024 seçimleri)</b>	CHP	AK Parti	CHP	AK Parti
<b>Sosyoekonomik Durum (2020)</b>	39 ilçe arasında 33. (4. Küme Düşük Düzey)	39 ilçe arasında 34. (4. Küme Düşük Düzey)	39 ilçe arasında 24. (4. Küme Düşük Düzey)	39 ilçe arasında 37. (5. Küme Düşük Düzey)
<b>Nüfus (2022)</b>	983.571	740.069	808.957	358.201
<b>Suriyeli Nüfusu (2022)</b>	66.547	52.104	37.953	19.841

**Kaynak:** Lowndes ve Karakaya Polat'ın (2020: 395) yapmış olduğu tablodan esinlenilerek yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bu anlamda geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin İstanbul'un en düşük yaşam kalitesine sahip, uygun ekonomik koşullarla geçinmeye imkân sağlayan ve çoğunlukla kent çeperlerindeki sosyoekonomik seviyesi daha düşük olan ilçelere yerleştiği görülmektedir.

#### **4.2.1.1. Esenyurt**

Esenyurt, 19. yüzyıl başlarında "Eşkinöz" olarak isimlendirilmiş bir köydür. 1920-1938 yılları arasında Romanya ve Bulgaristan'dan göç edenlerin yerleşmesiyle birlikte nüfus yapısı değişmeye başlamıştır. 1950'li yıllarda ise İstanbul'a yönelen hızlı göçle birlikte İstanbul'un her iki yakasında oluşan yerleşim merkezleri arasında yer almıştır. 1967 yılına gelindiğinde köy statüsünde bulunan yerleşimin adı "Esenyurt" olarak değiştirilmiştir (Stratejik Plan 2015-2019, s.20; Kaya, 2020: 46). Esenyurt, 1980'li yıllarda sanayi kuruluşlarının artmasıyla birlikte Anadolu'dan İstanbul'a meydana gelen hızlı göç hareketinden en çok etkilenen ilçe olmuştur ve yaşanan göçlerle nüfusu sürekli artmıştır. Esenyurt köyü 1987 yılında belde statüsünü almış ve Esenyurt Belediyesi 1989 yılında kurulmuştur. 2004 yılında kabul edilen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile ilk kademe belediyesi olmuş ve İstanbul Büyükşehir sınırları içine alınmıştır. 2008 yılında Esenyurt ilçesi kurulmuştur (Ayhan, 2019: 72, 74; www.esenyurt.gov.tr, 2024). Esenyurt ilçe nüfusunun Türkiye ve İstanbul nüfusu içindeki payının yıllar itibarıyla düzenli olarak arttığı görülmektedir. Bu durumun yeni yerleşim yerlerinin kurulması, nüfus artış hızının yüksek olması, göç alması gibi hususlardan

kaynaklandığı değerlendirilmiştir. 2022 yılı ADNKS sonuçlarına göre Türkiye'nin en kalabalık ilçesi olmakla birlikte, en fazla uluslararası göç nüfusuna da sahiptir (2020-2024 Stratejik planı, s.4; ADNKS, 2022).

Uluslararası göçle gelen yabancı nüfusun ve özellikle Suriyelilerin 2012 yılından itibaren Esenyurt'a yerleşmeye başlamalarının diğer nedenleri ise şu şekilde açıklanabilir: Esenyurt'un İstanbul'un en büyük sanayi bölgelerinden biri olması, inşaat sektörünün büyümesi nedeniyle istihdam olanaklarının ilçede artması, kiraların diğer ilçelere göre ucuz olması ve daha önce yerleşen yabancıların varlığının bilinmesi ile aynı dili ve kültürü bilen insanların bir arada yaşamak istemeleridir (Kaya, 2020: 48; E1 ve E2 ile Kişisel Görüşme).

Göçle oluşmuş bir ilçenin, belediye stratejik planında bu konuya hangi düzeyde yer verdiği önem arz etmektedir. Belediyelerin amaç ve hedeflerine ulaşmalarında kaynaklarının etkili ve verimli kullanımını sağlayan stratejik planlar, yönetim anlayışının kamu kurumlarına yansımaları olarak görülmektedir. Dolayısıyla göç ve uyum süreçlerinin de stratejik planlarda yer alması önemli ve gereklidir. Zira stratejik planlar, belediyelerin belirli bir dönemde gerçekleştirdiği tüm faaliyetleri, amaç ve hedefleri içeren siyasi metinlerdir. Ancak Esenyurt, 2016-2023 yılları itibarıyla en fazla uluslararası yabancı nüfusuna sahip olan Esenyurt Belediyesi'nin Stratejik Planı'nda (2015- 2019) göç eden yabancılara ilişkin herhangi bir ifadeye rastlanmamıştır. 2020-2024 Stratejik Planı incelendiğinde ise PESTLE analizi bölümünde, belediyeyi etkileyen ve etkileyecek değişimler arasında "göç eden nüfus ve bu nüfusun sosyoekonomik niteliklerindeki eğilimler; göçün getirdiği ek kentsel hizmet ihtiyacında yaşanan değişimler" olmak üzere, sosyo kültürel etkenler arasında göçe yer verilmiştir. Plan'ın fırsat ve tehditler kısmında ilçede ciddi bir göç ve göçün getirdiği sorunların meydana geldiği belirtilerek, bu hususta göçmenlerin zorunlu misafirlikleri bitene kadar kente uyumlarının sağlanmasına yönelik faaliyetler gerçekleştirileceğine yer verilmiştir. Yabancı uyruklu göçü bir tehdit olarak belirtilmiş ve mültecilerin ağırlıklı olduğu *kontROLSÜZ göç sorunu*, belediye için risk olarak ifade edilmiştir (2020-2024 Stratejik Planı, s.55-57). Yabancı nüfusun yoğunlaşması, ilçe adına bir sorun olarak görülmeye başlamıştır.

#### **4.2.1.2. Bağcılar**

Bağcılar, Mahmutbey, Bağcılar ve Kirazlı köyleri ile Papasköy çiftliğinin birleşiminden meydana gelen İstanbul'un eski yerleşim yerlerinden biridir. Cumhuriyetin ilk yıllarında Bağcılar'da bulunan köye *Çiftburgaz* da denilirken, 1939 yılında üzüm bağlarının çok olması nedeniyle bu köyün adı *Bağcılar Köyü* olarak değiştirilmiştir. 1975 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla *Yeşilbağ* ismi ile kurulan belde belediyesi 1980 Darbesi ile lağvedilerek, tekrar *Bağcılar* ismi kullanılmaya başlamıştır. 1924 yılında Mübadele Anlaşması'nın imzalanması ile Selanik'ten, 1929 yılında Bulgaristan'dan ve 1970'li yıllardan sonra ise Anadolu'dan göçler olarak nüfusu hızla artan *Bağcılar*,

1992 yılında Resmî Gazete’de yayımlanan kanunla ilçe olmuştur (Erdoğan, 2018c: 6; 2020-2024 Stratejik Planı, 2023: 14). Dolayısıyla Bağcılar aldığı göçlerle oluşan bir ilçedir denilebilir.

Yıllar itibarıyla iç göçün arttığı Bağcılar ilçesine son yıllarda özellikle 2013 yılından itibaren Suriyeliler gelmeye başlamıştır. Göç eden yabancıların ilçeyi tercih etmesinin nedenleri olarak; ulaşım arterleri üzerinde olması, arsa fiyatlarının görece uygun olması, sosyoekonomik açıdan zayıf bir görünüme sahip olması ve bünyesinde geniş istihdam alanları barındırması gösterilmektedir (B1; ile Kişisel Görüşme; 2015-2019 Stratejik Planı, s.13). Bağcılar özellikle tekstil işletmelerine, matbaa şirketlerine, kuru mallar için büyük bir toptan satış pazarına ve birçok lojistik şirketine ev sahipliği yapmaktadır.

2015-2019 Stratejik Planı incelendiğinde “yabancılar (Suriyeliler, mülteciler)” kavramına yer verildiği görülmektedir. Göçle birlikte artan nüfusun getirdiği sorunlar, çarpık yapılaşma ve trafik sorunu zayıf yönler arasında görülmektedir (2015-2019 Stratejik Planı, s.30). Belediye tarafından vatandaşlarla gerçekleştirilen anketlere göre öncelikli çözülmesi gereken 34 sorun içerisinde “yabancılar (Suriyeliler, mülteciler)” 14. sırada gösterilmektedir (2015-2019 Stratejik Planı, s.31). Yine iç paydaşlarla yapılan ankete göre ilçenin yoğun göç alması ve artan göç nüfusunun ilçenin sosyo kültürel yapısını bozması, ilçenin zayıf yönleri olarak görülmektedir (2015-2019 Stratejik Planı, s.33). Yöneticiler açısından ilçe için belirlenen 12 problem arasında göçün önlenmesi 6.sırada yer almaktadır. Stratejik Plan’ın GZFT Analizi kısmında hızlı göçten kaynaklanan sorunlar zayıf yönler olarak belirtilmişken, yoğun göç ve nüfus tehdit olarak belirlenmiştir (2015-2019 Stratejik Planı, s.36). Kentsel gelişim açısından göç ve nüfus yoğunluğuna bağlı olarak ilçedeki yaşam standartlarını olumsuz etkileyen toplumsal sorunların ve asayiş-güvenlik problemlerinin önlenmesi ve vatandaşların huzurunu sağlayacak tedbirlerin alınması gerekliliği vurgulanmaktadır (2015-2019 Stratejik Planı, s.31). Göç ve nüfus yoğunluğuna bağlı sosyoekonomik sorunlar yaşayan Bağcılar’da halkın talep ve beklentilerini karşılayabilmek için Belediye’nin çok farklı alanlarda kapsamlı hizmet sunması gerekmektedir. Bu nedenle “Kurumsal Potansiyelin Geliştirilmesi” bir stratejik alan olarak belirlenmiştir (2015-2019 Stratejik Planı, s.45).

Bağcılar Belediyesi’nin 2020-2024 Stratejik Planı’nda ilk olarak kavramsal düzeyde “geçici koruma statüsünde bulunan göçmen” kavramının kullanımı dikkat çekmektedir. Geçici koruma ve göçmen statülerinin aynı statü olarak kullanılması karışıklığı göstermektedir. İlgili planda vatandaşlarla yapılan görüşmeler sonucu “geçici koruma statüsündeki göçmenlere”, “Bağcılardan memnun olmama”, “Bağcılarda çözülmesi gereken sorunlar” ve “belediyeden beklentiler” başlıklarında yer verilmiş ve bu konuların belediyenin dolaylı sorumluluk alanında bulunduğu ifade edilmiştir (2020-2024 Stratejik Planı, s.13-14). Stratejik Plan’ın PESTLE analizi<sup>91</sup> bölümünde ilçede

<sup>91</sup> PESTLE analizi, Bir kurumun stratejik planlaması yapılırken içinde bulunduğu veya faaliyet gösterdiği pazarı diğer bir ifadeyle dış çevresindeki ilgili faktörleri değerlendirmek için kullanılan bir analiz aracıdır. Bu değerlendirme yapılırken

geçici koruma statüsündeki göçmenlerin sayısının artması tespiti sonucu yabancı göçmenlerin toplum düzenine uyum sağlaması ve toplum ile kaynaşmasına yönelik faaliyetler gerçekleştirilmesi gerekliliğine yer verilmiştir (2020-2024 Stratejik Planı, s.36). GZFT analizi bölümünde de geçici koruma statüsündeki göçmenlerin entegrasyonu ile ilgili problemler tehdit olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda; “geçici koruma statüsündeki göçmenlerin toplum düzenine uyum sağlamasına ve toplum ile kaynaşmasına yönelik projeler geliştirme ve geçici koruma statüsündeki göçmenlerin sosyal hayata katılımını ve adaptasyonunu sağlayan faaliyetler/projeler oluşturma”nın ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır (2020-2024 Stratejik Planı, s.38, 57). Geçici korunan Suriyeliler dezavantajlı gruplar arasında gösterilerek, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü onlara ilişkin yapılacak faaliyetlerden sorumlu müdürlük olarak belirlenmiştir (2020-2024 Stratejik Planı, s.70).

#### **4.2.1.3. Küçükçekmece**

Cumhuriyetin ilk yıllarında Yeşilköy nahiyesinin bir köyü statüsünde bulunan Küçükçekmece, 1956 yılında nahiye merkezi olmuştur. 1981’de Avcılar, Halkalı, Sefaköy belediyelerini bünyesine alan Küçükçekmece yeni bir belediye şube müdürlüğü olarak İstanbul Belediyesi’ne bağlanmıştır. Küçükçekmece, 04.07.1987 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 3392 Sayılı Kanun’la biri köy 25’i mahalle olmak üzere toplam 26 yerleşim yeri Bakırköy ilçesinden ayrılarak kurulmuş bir ilçedir (Küçükçekmece Belediyesi, 2021: 25). Küçükçekmece ilçesinin bulunduğu bölge İstanbul’daki sanayileşme sürecinde yoğun nüfus olarak gelişmiştir. Küçükçekmece, 1970’li yıllarda göç almaya başlamış, özellikle 1980’lerden sonra Anadolu’dan özellikle de Güneydoğu’dan gelen göçmenlerle ilçenin nüfusu artmıştır. 1990’lı yıllarda 480 bin civarında olan nüfus 2000’li yıllarda 594 bine ulaşmıştır. 2008 yılında ilçenin bazı mahallelerinin Başakşehir ilçesine bağlanması ile toplam nüfusta düşme yaşanmıştır. 2011 yılının Nisan ayından itibaren son on yılda Türkiye’nin Suriye başta olmak üzere diğer pek çok ülkeden yoğun bir dış göçe maruz kalması 2015 yılı sonrasında Küçükçekmece’yi de bir hedef yerleşim alanına dönüştürmüştür. Belediye sınırları dâhilinde 200 civarında fabrika ve 10.000 civarında kayıtlı sanayi işletmesi bulunmaktadır. Bu nedenle yarattığı istihdam alanı açısından göçmenler için bir cazibe merkezidir (Stratejik Plan 2015-2019, s.21; Kaya ve Kıracı, 2016: 14; Küçükçekmece Belediyesi, 2021: 9).

2012 yılından itibaren Suriyeli nüfus Küçükçekmece’ye yerleşmeye başlamış ve 2019 yılına kadar bu nüfus hızla artmıştır. İlçede %20’inden fazla yabancı nüfus bulunmaktadır (K2 ile Kişisel Görüşme) ve yabancılar içerisinde en büyük grup % 75 ile Suriyelilerdir. Suriyelilerin Küçükçekmece’yi tercih etme nedenleri olarak tanıdıklarının olması, iş imkânlarının fazlalığı ve kiralarn ucuz olması gösterilmektedir. Genellikle dayanışma ağlarının; Suriyelilerin Küçükçekmece’ye

---

kullanılan “politik (political), ekonomik (economic), sosyal (social) teknolojik (technological), hukuki (legal) ve ekolojik (environmental) temel faktörlerin baş harflerinden oluşan kısaltmadır (Edin vd., 2016: 104).

yerleşmesinde, ilçede iş bulmalarında ve konut kiralamalarında etkili olduğu görülmektedir (Geyik Yıldırım, 2020: 113-114; Küçükçekmece Belediyesi, 2021: 9). Bağcılar gibi Küçükçekmece de Kürt nüfusunun fazlalığı ile tanınmaktadır. Bu durum akrabalık veya etnik bağların ilçe seçimi üzerindeki etkisini göstermekte, etno-kültürel ağları takip eden ve Kürtçe konuşan Suriyeli mültecileri ilçeye çekmektedir.

Küçükçekmece’de yer alan 21 mahalle içinde Suriyelilerin yoğunlaştığı mahalleler; Mehmet Akif, Atatürk, İnönü, Kanarya ve Cennet’tir<sup>92</sup>. Küçükçekmece Belediyesi’ne 12 Mart 2020 tarihinde Göç İdaresi’nden gelen bir bilgi notunda, ilçedeki kayıtlı geçici koruma altındaki Suriyeli sayısı 37 bin 291, ikamet ile ilçede kalan yabancı sayısı ise 24 bin 089 olarak verilmiştir. Bu durumda Suriyeliler ve ikamet ile Küçükçekmece’de kalanların toplam sayısının 62 bin olduğu anlaşılmaktadır. Bu sayıya diğer mülteciler ve düzensiz göçmenler ilave edilince sayı 70 bin civarına çıkmaktadır (Küçükçekmece Belediyesi, 2021: 31-32).

2015-2019 Stratejik Planı göç kapsamında incelendiğinde yalnızca PESTLE analizi kısmında “Suriyeli mültecilerin ülkeye göçü” sosyokültürel etkenler arasında gösterilmiştir (s.72). 2020-2024 Stratejik Planı’nın PESTLE analizinde “ulusal/uluslararası göç (göçmen) politikalarının yetersizliği”, göç nedeniyle oluşan sosyoekonomik sorun alanı olarak belirlenmiştir. Analizde ilçeye yönelik düzensiz göç hareketleri sebebiyle ortaya çıkan yönetim zafiyeti ve ekonomik, sosyokültürel sorunların giderilmesi gerekliliği ortaya koyulmuştur. Ayrıca göç nedeniyle oluşan yoğunluk sonucunda barınma sorunu ve emlak fiyatlarının artması, altyapı ve ulaşım yetersizliği sosyal ve yeşil alanlardan yararlanan kişi sayısının artması, okullardaki fiziki alanların ve dersliklerin yetersiz kalması tehdit olarak belirlenmiştir. Mülteci sayısındaki artışın istihdama etkisi sorun olarak belirlenmiş; işsizliğin ve kayıt dışı küçük işletme sayısının artması tehdit olarak gösterilerek bu konuda hükümetin istihdam politikaları geliştirmesi gerektiği ifade edilmiştir (Stratejik Plan 2020-2024, s.122, 124).

#### **4.1.2.4. Sultanbeyli**

Sultanbeyli, İstanbul ilinin Asya yakasında yer almaktadır. Güneybatıda Kartal, doğuda Pendik ve kuzeybatıda Sancaktepe ilçelerine komşu olan ilçenin ilk zamanlar adı “Sultanbeyli’nin Yeri” olarak bilinmekteyken, zamanla “Sultan Beyliği Çiftliği”, “Sultan Beyliği” daha sonra ise “Sultanbeyli” olarak kullanılmaya başlanmıştır (2021 Sultanbeyli Gönüllü Yerel Değerlendirme Raporu, 2021: 22). 1957 yılında köy ilan edilen Sultanbeyli, 1950’li yıllardan bu yana sürekli bir göçmen akımına uğramış ve 1 Aralık 1987 tarihinde Sultanbeyli’de belediye kurulması kararı alınmasının ardından 1992 yılında ilçe statüsü kazanmıştır. 1980 yılında 3 bin 600 olan nüfus 2000 yılında 175

<sup>92</sup> GİGM-IOM çalışmasında Küçükçekmece’de bulunan diğer yabancılar içinde Suriyelilerden sonra % 7,6 ve 5.059 kişi ile Çinliler yer alırken, Türkmenistanlılar % 3,7 ve 2.469 kişi, Afganlılar ise % 2,6 ve 1.728 kişi ile gelmektedir. % 12,1 yani 8.066 kişi ise diğer ülkelerden gelmektedir (Küçükçekmece, 2021: 31).

bine 2013 yılında ise 309 bine çıkmıştır. Bu büyümede göçün önemli rolü olmuştur. 1950'lerde Sultanbeyli, Bulgar Türklerinin ve 1980'lerde ve 1990'larda gelen Türk kırsal göçmenlerin varış noktasıydı. O zamandan itibaren farklı etnik ve ulusal kökenden gelen göçmen ve mülteciler, Sultanbeyli'ye yerleşmişlerdir. Sosyokültürel yapısı incelendiğinde, Anadolu'nun birçok şehrinden, ilk sırada Erzurum ve Ordu olmak üzere Sivas, Tokat, Van, Muş, Sinop, Siirt gibi illerden iç göç olarak oluşmuş bir ilçe olduğu görülmektedir (Balcioglu, 2018: 8; 2020-2024 Stratejik Planı, s. 27, 33). İlçe nüfus büyüklüğü itibarıyla 39 ilçe içerisinde 21. sırada yer almaktadır. Yabancı nüfusuna ilişkin bir değerlendirme yapıldığında Anadolu yakasında en yoğun yabancı nüfusa sahip ilçedir (ADNKS, 2023). SUKOM'dan 22.07.2024 tarihinde alınan bilgiye göre ilçede 22.919 geçici koruma kapsamında Suriyeli bulunmaktadır.

Sultanbeyli, 2000'li yılların başında komşu ülkelerde yaşanan savaş ve çatışma ortamından kaçarak gelen yabancıların Anadolu yakasında en çok tercih ettiği ilçedir. Yabancıların yaşamlarını devam ettirmeleri için ilçede bulunan uygun koşullar ilçeye göç akımını beraberinde getirmiştir. Bu koşullar içerisinde ilk olarak ilçenin sosyoekonomik seviyesinin düşük olması<sup>93</sup> itibarıyla geleneksel yaşam tarzının sürdürülüyor olması gösterilebilir. Ayrıca kültürel dokunun göç edenler için uygun olması, kira ücretlerinin düşük ve kiralık ev sayısının fazla olması, ilçe içindeki ticari hayatın görece diğer ilçelere göre daha uygun fiyatlı olması, komşuluk ilişkileri, akraba ve tanıdık ilişkileri<sup>94</sup> vb. dinamikler Sultanbeyli'nin tercih edilmesinde en önemli etkenlerdir. Bu dönemde çoğunlukla Irak ve Afganistan'dan yabancılar göç etmiştir. 2012 yılından itibaren ilçeye Suriyeli nüfus göç etmeye başlamıştır. İlk olarak yaklaşık 10-15 aile Sultanbeyli'ye gelmiş, ilerleyen süreçlerde bazı dinamikler nedeniyle göçle gelenlerin sayısı artmaya başlamıştır. Göç süreçlerinin içinde barındırdığı bu dinamikler de değişim göstermektedir. Bu süreçte özellikle göç eden yabancıların geride bırakmak zorunda kaldığı kendi yaşamları ile ilçenin benzerlikler göstermesi ve dini dinamikler rol oynamaktadır. Bu manada Sultanbeyli ilçesinin muhafazakâr ve dindar olarak bilinmesi de önemlidir. Yıllara göre nüfus oranları incelendiğinde ilçenin iç göç ve dışarıdan sürekli göç aldığı görülmektedir. İstanbul'un sürekli göç almaya devam etmesi Sultanbeyli ilçesini de etkilemektedir. 2014 yılının ortalarından itibaren göç eden kişi sayısında ciddi bir artış yaşanmasına sebep olmuş ve Suriyeli'ler Türkiye'ye gelen yakınlarının yaşamlarını sürdürdükleri büyük şehirleri tercih etmeye başlamışlardır (Kaya, 2020: 55; Mirzanlı, 2020).

Sultanbeyli Belediyesi'nin 2015-2019 Stratejik Planı'nın GZFT analizi kısmında, "ilçenin yüksek oranda göç alıyor olması", "kayıtsız ve kontrolsüz göç ile birlikte bölgedeki nüfus artışı" ve "yüksek işsizliğin" ortaya çıkması tehdit olarak belirtilmiş konuya ilişkin ayrıca başka hiçbir ifadeye

<sup>93</sup> Şahinoğlu (2020) tarafından yapılan çalışmaya göre ilçede bulunan 15 mahalle yoksuldur.

<sup>94</sup> Zincir göç olarak ifade edilen bu göçler, ilk göç eden yabancılar tarafından ilk yerleşilen bölgede etnik yoğunlaşma ve mekânsal ayrışmaya neden olmakla birlikte karşılaşılan zorluklara sosyal ağ ve dayanışma üzerinden tampon mekanizmalarının oluşmasını sağlayarak göç eden yabancılar için olumlu sonuçlar doğurmaktadır (Adıgüzel ve Kurban, 2018: 121).

yer verilmemiştir (Stratejik Plan 2015-2019, s.91). 2020-2024 Stratejik Planı incelendiğinde ise Topal Demiroğlu'nun (2020: 163) da belirttiği üzere, önemli düzeyde yaklaşım farklılığı net bir şekilde görülmektedir. 2020-2024 Stratejik Planı'nda sürecin etkilerinin görülmeye başlaması ile birlikte oluşacak fırsatlar, tehditler ve riskler belirlenerek belediyenin yapacakları detaylandırılmıştır. Planda mülteci, sığınmacı ve geçici koruma statüsünde bulunanlar kavramlarının birlikte kullanıldığı dikkat çekmektedir. Bu durum kavram kullanımı hususunda belirsizliği göstermektedir. Bununla birlikte Sultanbeyli ilçesi nüfusunun %7.4'ünü mülteciler ve sığınmacıların oluşturduğuna yer verilmesi (2020-2024 Stratejik Planı, s.32) bu konunun farkındalığına ve önemsendiğine işaret etmektedir.

Sosyokültürel açıdan ilçede bulunan geçici koruma altındaki sığınmacı nüfus; kültürel çeşitliliğin sağlanması, vatandaşların çalışmadığı istihdam alanlarında çalışmaları ile istihdam açığının kapanması, sığınmacılarla gelen maddi kaynakların ilçe içinde harcanması ve ilçenin ekonomisinin hareketlenmesi açısından fırsat olarak görülmektedir. Diğer taraftan ise göçteki sürekliliğin işsizliği artırması, işverenlerin sığınmacıları ucuz iş gücü olarak görmesi ve bu nedenle suistimal etmeleri, çalışma sahasında sığınmacıların öncelikli tutulması, iki toplum arasındaki dil ve kültür farklılığı tehdit olarak ifade edilmiştir. Bu tehditlerin ortadan kaldırılması için belediye tarafından yapılacaklar şu şekilde ifade edilmiştir: "Kamu Kurum Kuruluşları ve STK'lar tarafından ulusal ve uluslararası fonlar aracılığı ile ilçeye ek mali kaynak sağlanması" ve "her iki taraf arasındaki sosyokültürel bağın kurulması için yöresel günler, kültür-sanat faaliyetleri ve sportif faaliyetlerinin organize edilmesi" (2020-2024 Stratejik Planı, s.97, 104). Stratejik amaç 8'de ise "Hemşehrilik bilinci, birlikte yaşama kültürü ve etkin göç yönetimi ile sosyal uyumu sağlamak" hedefi belirtilmiştir. Bu süreç içerisindeki riskler ulusal düzeydeki göç ve göçmen politikasının yeterli olmaması ve göç eden yabancıların Türkçe öğrenmeye direnmeleri olarak belirlenmiştir (2020-2024 Stratejik Planı, s.122, 161).

#### **4.2.2. Karmaşık Sorun Bağlamında Göçle Mücadelede Esenyurt, Bağcılar, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyelerinin Deneyimleri**

Karmaşık sorunlar teorisinin analitik ve kuralcı boyutlarında, kuruluşlardaki ve ağ uygulamalarındaki insanlara veya kamu yöneticilerine yönelik dikkatin literatürde eksik olduğu ifade edilebilir. Karmaşık sorunlarla ilgili olan kamu yöneticilerinin sosyal sorunları nasıl deneyimledikleri ve bu sorunları karmaşık olarak değerlendirme/değerlendirmeme düzeyleri üzerinde durulmadığı görülmektedir. Ancak bu noktada sorunların karmaşıklığına hangi anlamları yükledikleri ve hangi tür karmaşıklıkları nasıl deneyimlediklerinin ortaya koyulması önem taşımaktadır. Farklı kurumlarda farklı kamu yöneticileri karmaşıklıkların farklı biçimlerini deneyimleyebilirler. Bu durumda kamu yöneticileri karmaşıkların neler olduğunu bilebilir, bunlarla ilgili fikirlere sahip olabilir veya tamamen kafa karışıklığı yaşıyor olabilirler. Bu açıdan deneyimler ve fikirler söz konusu olduğunda aslında birçok insan bağlantısı olmayan belirli uygulamalar

içerisinde yer alır veya almaya çalışır. Bu durumda ise bağlantıların var olduğunun vurgulanması gerçek manada var olduğu anlamını da taşımamaktadır. Bu yüzden de konuya ağ kurma ve yönetim perspektifinden yaklaşılması yetersiz kalabilecektir. Diğer taraftan karmaşık sorunlar söz konusu olduğunda ve bu sorunlar üzerinde çalışan aktörlere ilgilendikleri konuların karmaşık sorun olduğu ifade edildiğinde otomatik olarak bunu karmaşık sorun olarak görmeyecek ve değerlendirmeyeceklerdir. Böyle bir durumda kendi disiplinlerinin ötesine geçmeleri zor görünmektedir. Çünkü karmaşık sorun teorisi böyle bir meta konumlandırmanın olduğunu ifade etmektedir. Bununla birlikte, karmaşık sorunlara yönelik belirli yaklaşımlar mutlaka kusurlu olsa dahi siyasi gereklilik bu sorunların ele alınması için girişimlerde bulunulmasını gerektirmektedir. Politikacılar genellikle sorunları ele almak için harekete geçerek kararlı olarak görülme isterler. Bu da, sorunların bütünsel nedensellik ve karşılıklı bağımlılık örüntülerinden ziyade bulmacanın somut parçalarına odaklanabilecekleri anlamına gelmektedir (Head ve Alford 2015; Noordegraaf vd., 2019: 282). Bunun mümkün olup olmadığı ise ancak durum çalışması ile anlaşılabilir.

Schammann vd.'nin (2021) ifade ettiği üzere belediyelerin neden aktif hâle geldiğini veya pasif kaldığını ortaya koyabilmek, hangi faktörlerin politika etkinliğini tetikleme eğiliminde olduğunu ve hangi faktörlerin olumsuz yönde etkiye sahip olduğunu ortaya koymak önemlidir. Bu faktörler temelde kurumsal çerçeve, yapısal koşullar (nüfus büyüklüğü) tanımlayıcı faktörler; yerel söylemler ve kilit aktörler (belediye başkanları ve sokak bürokratları) dönüştürücü faktörler olarak da sınıflandırılmaktadır (Schammann vd., 2021: 2901). Görüşmeden elde edilen veriler belirli temalar altında ve daha önce yapılan araştırmaların tespitlerine bağlı karşılaştırmalar ile bu aşamada sunulacaktır.

#### **4.2.2.1. Kavramsal ve Anlamsal Belirsizlik**

Görüşmelerde, literatürde geçen göç tanımlarına ve karmaşık sorun özelliklerinden göçe ilişkin tek bir tanım yapılamayacağı özelliğine referans niteliğinde tanımlamalar yapılmış, yapılan tanımlamaların dahi eksik kalacağı vurgulanmıştır. Kilit aktörlerin göçü tanımlama şekillerinin önemli olması dolayısıyla yaptıkları tanımlara aşağıda yer verilmektedir:

Göç, insanların herhangi bir ihtiyaçtan dolayı ve herhangi bir sorundan dolayı kendi ülkelerini terk edip başka bir ülkede kendilerine bir yaşam alanı oluşturma çabası (S1).

Bir noktadan yani bir şehirden başka bir şehre ya da bir noktadan başka bir noktaya taşınarak orada hayatını idame ettirmeye çalışılan bir hareket (K1).

Göçün tanımının yapılması için birçok parametreden bahsedilmesi gereklidir. Bu yüzden hangi parametre ifade edilse eksik kalacak bir sorundur. Suriyeli göçü açısından göç; savaş nedeniyle Suriyelilerin yaşadıkları yerleri zorunlu olarak terk etmeleri (B1).

Göçün tek bir tanımı yoktur, kişinin bazen ihtiyaçtan, bazen zevkten, bazen zorunluluktan, bazen sebepsiz olarak yaşadığı yeri değiştirmesi, tabii ki göçün bir sebebi vardır ama bu sebepler çok çeşitlidir. Sebeplere bağlı olarak tanımlar da farklılaşmaktadır (E1).

Çeşitli nedenlerle bir yerden başka bir yere göç etme hareketi olarak ekonomik, siyasi ve ideolojik birçok boyutu olan ve ayrıca yönetsel açıdan ülkelerin bu sorunla karşılaştığı zaman olgunlaşma seviyelerine göre farklı tepkiler verdiği bir meseledir. Tarihteki ilk toplu göçü sayarsak, çeşitli boyutları olan bir meseledir (K2).

Görüşmeci (K2), tanımlamaya ek olarak “göçü tanımlayabilmenin kapsamlı potansiyel çözümleri önermekle mümkün olacağını ifade etmiştir. Sorunun nedenlerini ve yönlerini tanımanın doğru çözümlere de ulaştıracağını o zaman belirli ölçüde tanımlama getirilebileceğini” belirterek göç olgusu için tek bir tanımın yapılmasının mümkün olmadığını tekrar tekrar vurgulamıştır. Görüşmecinin bu ifadesi tam olarak karmaşık sorun niteliğindedir.

Karpat’ın (2003: 3) literatürde yer verdiği “asıl yerinden, ulaşılmak istenen yere hareket” tespiti görüşmecilerin tanımlarından da anlaşılmaktadır. Dolayısıyla tanımlar farklı olmakla birlikte göçten anlaşılan algı aynıdır. Ancak bu tanımlamalar yapılırken “göçe ilişkin tek bir tanım getirilemeyeceği ancak Suriyeliler özelinde düşünüldüğünde zorunlu göç üzerinden tanım yapılabileceği” tüm görüşmeciler tarafından vurgulanmıştır. Bu durum karmaşık sorun olarak göçün formülasyonunun olmadığı özelliğine işaret etmektedir. Göç farklı kesimlerin farklı bakış açıları bulunan karmaşık bir sorundur. Bununla birlikte sosyoekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal boyutlarının bulunması nedeniyle göçün; insani kriz, ekonomik kriz ve güvenlik krizi olarak nitelendirilebileceğini ifade etmişlerdir (K1, K2 ve E1 ile Kişisel Görüşme).

Raadschelders (2017: 1), Rittel ve Webber’in (1973) karmaşık sorun yaklaşımına atıfta bulunarak, uluslararası göçü “birçok farklı paydaşı ilgilendiren, nedenleri çoklu ve katmanlı olan ve değişen zaman ve bağlamın politikanın sürekli uyarlanmasını gerektirmesi nedeniyle yalnızca kısmen ve geçici olarak çözülebilen” karmaşık bir sorun olarak nitelendirmektedir. Nitekim tez çalışmasının temel odağında bulunan göçün karmaşık sorun olarak görülme düzeyine ilişkin görüşmecilere yöneltilen sorularda Esenyurt, Bağcılar ve Küçükçekmece Belediyesi yetkilileri de göçün kesinlikle karmaşık bir sorun olduğunu ifade etmişlerdir. Görüşmecinin (E1) bu konudaki ifadeleri şu şekildedir:

Evinize 2 kişilik misafir, 2 günlüğüne geldiğinde, herhangi bir şey düşünmeden rahatlıkla onları en güzel şekilde ağırlayabilirsiniz. Bu konuda sorun yaşayacağımızı düşünmezsiniz. Ancak evinize ne kadar zamana kadar sizde kalacağını bilmediğiniz ve 15 kişilik misafirin geleceğini duyduğunuzda; ev ortamının, yeme içme imkânlarının yetip yetmeyeceğini düşünmek zorundasınız. Bu açıdan göç gerçekliğini görmezden gelemezsiniz.

Göç kesinlikle karmaşık bir sorundur ve karmaşık sorunlar toplumdaki tüm bu işten görevli veya görevli olmayan kuruluşların veya toplumda bir sorunun varlığından haberdar olan yetkisi olmayan kuruluşların da katılımı, yetkisiyle yönetilebilecek sorunlardır. Göç farklı politikalar gerektirmektedir. Çünkü her seferinde göç eden nüfus farklılaşmakta, kendi kültürleriyle, kendi alışkanlıklarıyla, kendi yaşam tarzlarıyla ülkeye gelmektedir. Tek bir yönetim tarzıyla veya kabul edilen tek bir politikayla buna devam edilemez. Çünkü hepsinin farklı ihtiyaç ve istekleri olacak bunlar da başka ihtiyaçları getirecek.

Görüşmecinin bu ifadelerinde iki husus ön plana çıkmaktadır. Birinci husus, göç ve göçle ilgili uygulamaların tek başına ele alınamayacağıdır. Dolayısıyla literatürde de belirtildiği üzere göç ve göçle ilgili sorunlar birçok farklı bakanlık, kamu kurumları, belediyeler, STK'lar ve özel kuruluşların birlikte hareket etmesi gereken karmaşık bir sorundur. İkinci bir nokta ise bu sorunun tamamen çözülemeyecek yalnızca kontrol altına alınabilecek veya yönetilebilecek bir sorun olduğudur. Bu ifade de Head'ın (2019), karmaşık sorunların tamamen çözülemeyeceği veya düzeltilemeyeceği, ancak daha iyi bir şekilde yönetilmesi gerektiği konusundaki anlayışını göstermektedir. Bu noktada yine literatürde yer verilen "kısmi çözümler yaklaşımı"na atıfta bulunulduğu ifade edilebilir. Görüşmeci, göç sorununa çözülecek bir olgu olarak yaklaşılmasının gerçekçi ve sürdürülebilir bir yaklaşım olmadığını vurgulamakta ve Türkiye'de Suriyeli göçünün kontrol düzeyini aşması nedeniyle, birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olduğunu eklemektedir.

Görüşmeci (K2), yukarıda yer verildiği üzere, tanımlamasında dahi göçü "sorun" perspektifinde tanımlamıştır. Göçün, belediyeler açısından son derece karmaşık bir sorun olduğunu ifade eden yetkili şu açıklamayı yapmaktadır:

Göç ve göçün etkileri en şiddetli yerelde hissediliyor ve yerelde bu meselenin muhatabı doğrudan belediyeler ve kaymakamlıktır. Dolayısıyla sosyal, ekonomik birçok çözüm geliştirebilmek için öncelikle bir veriyi anlamlandırmanız, gelen grupların sosyolojik yapılarını anlamlandırmanız gerekiyor. Ardından, en büyük sorun olan uyum sorununa ve beraberinde gelecek sorunlara odaklanmanız gereklidir. Dolayısıyla göç yerel yönetim açısından son derece karmaşık bir sorundur.

Bu ifade de Camillus'un (2008: 100) ifade ettiği gibi "göçün yönetilmesini zorlaştıran konuların teknik olmakla birlikte sosyal karışıklıklar içeriyor olmasına" vurgu yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla göçle birlikte ortaya çıkan çeşitlilikler göçün yönetilmesini zorlaştırmaktadır. Öte yandan diğer görüşmeci (K1) göçün, nitelik itibarıyla karmaşık sorun olsa da, böyle bir çerçevelenmeye gerek olmadığını ifade etmiştir. Küçükçekmece ilçesi açısından karmaşık sorun olan göçün olumlu yönü ise şu şekilde ifade etmiştir: Özellikle son dönemlerde her şehirde bir üniversite kurulması politikasının ardından vatandaşların üniversitede okuma veya üniversiteden mezun olma durumunda artış olmuş ve bu durum mezunların alt sektör gruplarında çalışmak istememeleri sonucunu doğurmuştur. Dolayısıyla alt sektör gruplarında oluşan iş gücü açığı Suriyelilerce doldurulmuştur (K1 ile Kişisel Görüşme).

Sultanbeyli Belediyesi (S1, S2), diğer belediyelerden tamamen farklı olarak uluslararası göçü net bir şekilde karmaşık bir sorun olarak nitelendirmemektedir. Görüşmeci (S1), göçle birlikte yerleşmenin sonrasında bazen yerel vatandaşlardan, bazen ise göç eden yabancılardan kaynaklı olarak sorunların ortaya çıkabildiği, ancak bu hususun özellikle belediye açısından göçün bir karmaşık sorun olarak nitelendirmesi için yeterli olmadığını ifade etmiştir. Göçün yalnızca vatandaşlar açısından sorunlar oluşturduğunu, bunun da algı yönetimi ile yapıldığı belirtilmiştir. O algı ile yerel halk; ev kiralalarının ve enflasyonun artmasından, ev ve iş bulamamasından ötürü bütün

sorumluluğu göçe ve göçle gelen yabancılara yüklemiştir. Ancak bu sorunları oluşturan durumun göç olmadığı, yalnızca algı nedeniyle vatandaşlar tarafından büyük bir sorun olarak görüldüğü ifade edilerek ilçeye gelen yabancılara bir fırsat oldukları özellikle vurgulanmıştır. Bunun nedeni ise göçle birlikte beşerî ve maddî sermayenin geldiği düşüncesidir. Özellikle göç eden Suriyelilerin istihdam alanı açısından kapattıkları boşluklar ve ekonomik açıdan sağladıkları kazançlar üzerinde durularak göçün daha çok olumlu yönüne odaklanılmıştır:

Göçmenlerin şu anda ilçemizin ekonomisine büyük bir katkısı bulunmaktadır. İlçemize gelen Suriyeliler 3.700 ev kiralamışlardır. Ortalama 10.000.00 TL' den verilen kiralardan ekonomi için güzel bir kazanç. Evlerde kullandıkları elektrik, su, doğalgaz faturalarını ve vergi ödüyorlar. Dolaylı vergilerden 3.700 hanenin ödediği inanılmaz vergi var. Bunların KDV'si, özel tüketim vergisi var. Günlük hayat içerisinde otobüs minibüs kullanıyorlar. Oradaki biletlerde vergi ödüyorlar. Alışveriş yapıyorlar. Alışverişlerdeki vergilerini ödüyorlar, artı çalıştıkları yerlerde kayıt içinde çalışanlar zaten kayıtlı oldukları için hem SSK sistemine hem de stopaja destek veriyorlar. Kısaca ben şahsım olarak göçün ilçeye bir zarar verdiğini, belediyeye ekstra yük getirdiğini görmüyorum, kesinlikle düşünmüyorum (S1 ile Kişisel Görüşme).

Görüşmeci (S1), göçle gelenlerin ilçeye olan avantajlarını ifade etmektedir. Ancak görüşme ilerledikçe ifadelerden uluslararası göçün karmaşık nitelikleri taşıdığı görüşmecinin söylemlerinden çıkarılmaktadır. Burada görüşmecinin vurgusu, başarılı bir yönetim süreci geçirmeleri nedeniyle ilçe açısından göçün karmaşık sorun olarak nitelendirilemeyeceğidir. Ancak Türkiye için ulusal bazda belirsizlikler netleştirilmediği sürece Suriyeli göçünün büyük sorunlara neden olacağı da net bir şekilde ifade edilmiştir.

Görüşmelerde yer verilen söylemlerde kullanılan kavramlara dikkat edilmiş ve görüşmecilerin “göçmen, mülteci, sığınmacı, geçici koruma” statülerine ilişkin ayrımları, kavramların anlamlarını ve bu statülerin getirdiği ulusal ve uluslararası kanunlardan kaynaklı hakları bilmelerine rağmen geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelileri ifade ederken genel olarak “mülteci” kavramını kullandıkları görülmüştür. Bunun nedeni sorulduğunda ise “genel olarak kamuoyuna böyle yansımaları ve halk tarafından bu şekilde bilinmesi” temel gerekçe olarak gösterilmiş, bununla birlikte “geçici koruma” kavramına kavramsal açıdan değerlendirme dahi getirmişlerdir. Tüm görüşmeciler “geçici koruma” kavramının artık Suriyelilerin statüsünü karşılamadığını, “geçici adı üstünde geçici koruma statüsü” (E1, K1, K2, S1) vurgusu yaparak 12 yılı aşkın süredir Suriyelilerin İstanbul'da bulduklarını dolayısıyla kalıcı hâle dönüştüklerini ifade etmişlerdir. Son olarak statü uzamasının Suriyelilerin haklarını tam olarak netleştirmede ve sürecin belirsiz bir şekilde devam etmesini beraberinde getirdiği, bu durumun ise yerel halkın tepkisinin büyümesine daha fazla neden olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla tez çalışmasının kalıcı çözümlere yönelik faaliyetler başlığında belirtildiği üzere ya gönüllü geri dönüşlerin sağlanarak ya da vatandaşlık verilerek bu kavramsal belirsizliğin ve getirdiklerinin önüne geçilmesi için düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Bu noktada bir değerlendirme yapılacak olursa; tez çalışmasının ikinci bölümünde de ifade edildiği üzere; geçici koruma statüsünün, uluslararası kabul görmüş bir tanımının bulunmaması

nedeniyle bu statü farklı ülkelerde özel olarak tasarlanmıştır. Dolayısıyla ev sahibi ülkeler istedikleri zaman geçici korumayı takdir yetkisiyle sonlandırabileceklerinden güvenli bir statü değildir. Mülteci hareketlerine uygun bir koruma tepkisi olarak belirlenen bu statünün, geleneksel kalıcı çözüm çerçevesinin başarısızlığı bağlamında devlet çıkarlarına yönelik bir “mülteci yönetim stratejisi” olarak belirsizlik yarattığı ve bu belirsizliği süregelen hâle getirdiği ifade edilebilir. Çok sayıda yerinden edilmiş insanı ulus devlet sistemine yerleştirmeye yönelik geleneksel kalıcı çözümlerin başarısız olduğu süreçlerde geçici koruma statüsü, devletler için bir anlamda boşlukları doldurmaya yönelik “pratik” bir cevap olarak kabul edilmektedir (Şengül, 2022: 16, 25-26). Diğer taraftan “geçici koruma altında bulunan Suriyeliler” dendiğinde ilk akla gelen 12 yıllık bir sürenin onların geçici olmadığını göstermesi, halk tarafından tepkilere yol açmaktadır.

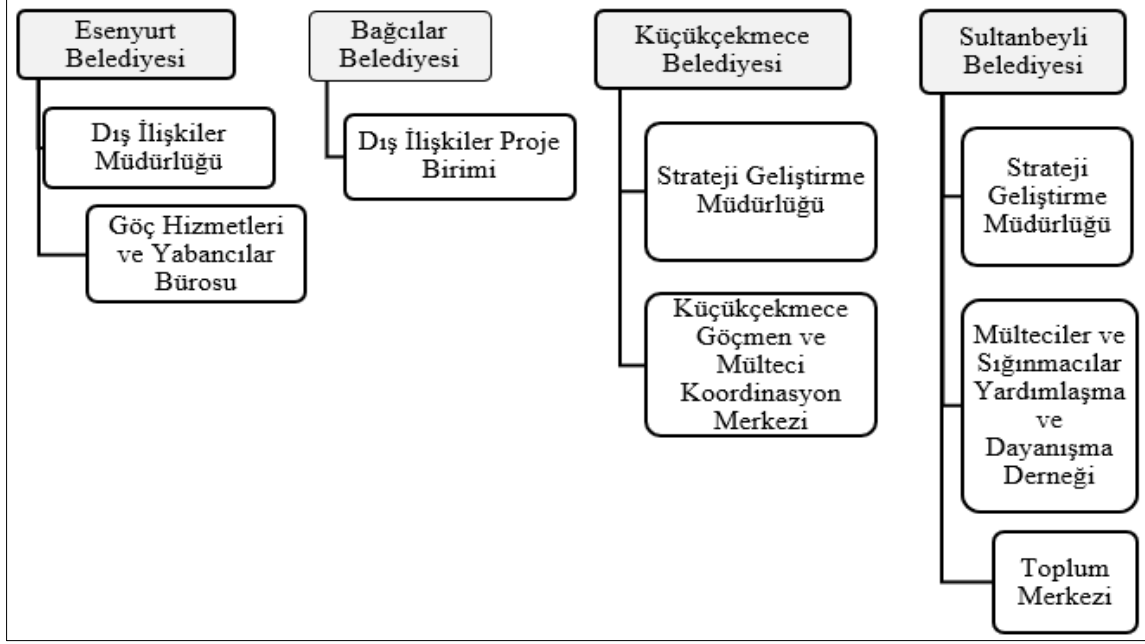
Gündelik yaşamda, medyada veya söylemlerde nasıl olursa olsun kavram kullanımı önem arz etmektedir. Çünkü medyada ağırlıklı olarak politik özne olarak konumlandırılan ve bu nedenle sürekli olumsuz, stereotipleşmiş (klişeleşmiş) yaklaşımlar içerisinde yer alan mülteci kavramı mültecilere yönelik nefret ve ötekileştirmeye aracılık etmektedir (Orhon, 2019: 6).

#### **4.2.2.2. Göç Yönetiminde Belediyelerin Kurumsal Yapıları**

Göç yönetiminde belirsizlik ve karmaşıklık, göç eden yabancıların yasal statülerinin belirlenmesi, yasal statünün elde edilmesi süreci için gerekenler ve belirli bir yasal statüye bağlı hakların bilinmemesi (Pannia, 2020: 5140), aktör ve uygulama düzlemleri vb. alanlarda çok yönlü olarak ortaya çıkmaktadır. Bu alanlardan bir tanesi de hizmet sunmayı isteyen belediyelerin hangi birimler aracılığı ile göçle gelen yabancıların yaşamsal ihtiyaçlarını karşılayacağı konusudur. Bu durumda belirsizliğin kendini “kurumsal” olarak gösterdiği ifade edilebilir. Bir belediyenin kurumsal bir yapılanmaya gitmesi sürecin sahiplenildiği ve göç konusunun görev alanına girdiğinin göstergesi olmakla birlikte, göç eden yabancıların muhatap olabileceği belirgin bir kuruma da işaret etmektedir. Dolayısıyla göç yönetimi perspektifi açısından, kurumsal belirginlik/belirsizlik göç eden yabancılar ile belediye arasındaki ilişkiyi kökten etkilemektedir.

Özellikle 2012 yılından itibaren İstanbul’un ilçelerinde Suriyeli nüfusun yoğunlaşmasıyla birlikte belediyeler göç eden yabancılar hizmet sunumunu belediye hizmetlerinin bir parçası olarak görmüş ve kurumsallaşmaya gitmişlerdir. Bu nedenle bazı belediyeler kendi bünyelerinde yer alan bazı birimlere bu alanda görev vermişler, bazıları ise kendi bünyelerinin dışında uluslararası kuruluşlarla veya STK’larla iş birliği yaparak göçle ilgili özel birim oluşturmuşlardır. Aşağıda Tablo 29’da görüşme kapsamında elde edilen bulgular sonucunda belediyelerin kurumsal yapıları gösterilmektedir.

Tablo 29: Belediyelerin Göç Yönetiminde Kurumsal Yapıları



**Kaynak:** İlgili belediyelerin stratejik planları ve yapılan görüşmelerden elde edilen bilgilerden yazar tarafından oluşturulmuştur.

Söz konusu belediyelerin, Ağca'nın da (2019) belirttiği üzere, göç konusunda kurumsallaşma düzeyleri "kurumsallaşmış" ve "yarı kurumsallaşmış" belediyeler olarak farklılık göstermektedir.<sup>95</sup> Nitekim 2024 yılında yapılan görüşme sonucunda belediyelerin zaman içerisinde göçe yönelik farklı politikalar geliştirdikleri, dolayısıyla 2019 yılına göre kurumsallaşma düzeylerinin de değiştiği görülmüştür.

Görüşmelerde ve belediyelerin ilgili raporlarında Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyeleri'nin bünyesinde veya dernek aracılığı ile göçle ilgili birimler oluşturdukları ve bu kurumlar aracılığıyla faaliyet yürüttükleri tespit edilmiştir. Bu açıdan ilgili belediyeler kurumsallaşmış belediyeler kategorisinde (Ağca, 2019: 149) göçle ilgili birimin varlığına sahip olma hususunu taşıyan belediyelerdir. Bu açıdan göçle ilgili birimlere sahip olan söz konusu belediyelerin kurumsallaşmış belediye olarak kategorize edilebileceği düşünülebilir.

Esnyurt Belediyesi'nde başta geçici koruma altındaki Suriyeliler olmak üzere, farklı hukuki statüdeki yabancılara yönelik hizmet sunumundan sorumlu olan birim, Dış İlişkiler Müdürlüğü'dür. Bu müdürlüğün koordinasyonunda "Göçmen Hizmetleri ve Yabancılar Bürosu" oluşturularak, yabancıların günlük ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik çeşitli hizmetler sunulmaktadır. Ancak yalnızca bu büronun sorumlu olduğunun söylenmesi eksik bir açıklama olacaktır. Özellikle büro tarafından aşılamayan ve çözüm üretilmeyen sorunlar söz konusu olduğunda "Göçmen Hizmetleri

<sup>95</sup> Ağca (2019: 148-149) belediyelerin kurumsallaşma derecelerine ilişkin; göç biriminin varlığı, göç eden yabancılara ilişkin verilerin bulunması, istihdam edilen personel, finansman, göçle ilgili faaliyetlerin ilgili raporlarda yer alması ve bu faaliyetlerde kurulan iş birlikleri vb. hususlarını ele almıştır.

ve Yabancılar Bürosu”nda bulunan bir görevli, konuyu müdürlüğe aktarmakta, bu durumda müdürlük daha aktif bir tutum sergilemektedir. Belediye kendi imkânları doğrultusunda Suriyelilere yönelik hizmetlerini yapmaya devam etmektedir. Görüşmecinin (E1), bu konudaki düşünceleri şu şekildedir:

Göç veya göç yönetimi konusunda belediyenin herhangi bir yetkisi yoktur, buna rağmen neden bir birim kurma ihtiyacı duymaktadır? Çünkü kent yönetiminde bir söz sahibi, yönettiği kentin içerisinde taşıdığı nüfusla ilgili çalışmalar yapmak zorundadır. Tam kastımız bu, biz bazen vazifeden doğan sorumluluklarımızı yerine getirmekteyiz. Bu bizim vazifeden doğan üst sorumluluğumuzdur. Aslında bize tam tanımlı bir görev değil, yasal olarak da tanımlı değil ama biz bu durumda vazife çıkartmışız ve bütçemiz yeterli olmamasına rağmen çalışıyoruz.

Bağcılar Belediyesi’nin kurumsal yapısının etkinliği ise yıllar itibarıyla değişim göstermiştir. Bağcılar Belediyesi, Suriyelilerin ilçeye gelmesiyle birlikte, ilk zamanlar göç konusunda yapılacak çalışmaları müdürlükler düzeyinde sınıflandırarak, öncelik alanlarını; çocuk çalışmaları, sosyal ve kültürel çalışmalar, istihdam, hukuki haklar ve insani yardım olarak belirlemiştir. Ardından eylem planları oluşturmaya karar vermiş ve bu çerçevede kurumsallaşma gerçekleştirmiştir. Belediye meclisi bünyesinde 2015 yılı sonrasında “Mülteci Komisyonu”nu (Sosyal Uyum Komisyonu) kurmuştur. Ancak komisyon yalnızca bir komisyon olarak varlık göstermiş, aktif çalışmalarda bulunmamıştır. Ayrıca Bağcılar Belediyesi bu süreçte göçle ilgili yapılan çalışmaları tek bir merkezden yönetmek amacıyla “Göç ve Uyum Birimi’ni” kurmuştur. Suriyeli sığınmacılar<sup>96</sup> politikasına ilişkin on temel ilke belirleyerek “yetki ve kaynak kısıtlılıkları bilinmekle birlikte, bu durum hizmet vermenin önünde bahane görülmemelidir” ilkesi benimsenmiştir. Bu doğrultuda akıllı belediyecilik uygulaması ile vatandaşların ve göçle gelen yabancıların beklentilerine yönelik politikalar belirlenmiş, Suriyeli mülteciler için yardım kampanyaları düzenleyerek, insani yardımlar (gıda, ısınma, yakacak, ev eşyası, temizlik malzemeleri, medikal malzeme vb.) yapmış, uyum çalışmaları yürütmüş, dil eğitimleri vermiş ve mültecilere iş imkânı sağlama yönünde çalışmalar yapmıştır. 2019 yılına kadar yasal yetki ve kaynaklarının olmaması ve Sayıştay denetimi endişelerine rağmen bu konuda öncü olarak gösterilebilecek faaliyetleri de gerçekleştirmiştir.<sup>97</sup> (Erdoğan, 2018c: 161-168; B1 ile Kişisel Görüşme). Ayrıca göçle ilgili birim olan Dış İlişkiler Proje Birimi’nin projeler konusunda yüksek bir gelişim ve başarı sürecinde olması, göç alanındaki proje ve iş birliği süreçlerinde de öne çıkmıştır. Ancak 2024 yılında görüşmeci (B1), belediyenin geçici korunan Suriyelilere sunmuş olduğu hizmetlere, halkın tepkilerinin ciddi boyutlara ulaşması ve seçim kaygısı yaşamaları nedeniyle, göçle ilgili faaliyetlerini durduklarını ifade etmiştir. Görüşmeci (B1) bu konudaki görüşlerini şu şekilde aktarmıştır:

Mültecilere ya da geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilere ilk zamanlarda belediye olarak birçok yardımlarda bulunuyorduk ama bu algı operasyonundan dolayı artık tamamen geri çekilmiş durumdayız. Doğrudan belediye olarak hiçbir şekilde kendilerine temas etmiyoruz, hiçbir şekilde

<sup>96</sup> Bu ifade ilgili kaynakta yer aldığı şekliyle (Bağcılar Belediyesi, 2018: 161-168) aynen kullanılmıştır.

<sup>97</sup> Göç, Uyum ve Yerel Yönetimler Sempozyumu’nun 2018 yılında gerçekleştirilmesi, bunlardan bir tanesi olarak örnek gösterilebilir.

yardımlarda bulunmuyoruz. Pandemiden bir sene önce biz bu çalışmalarını durdurduk. Akabinde şöyle bir formül geliştirdik, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı [WALD]<sup>98</sup> ile bir protokol imzaladık. WALD, ilçede Bağcılar Koruma Masası açtı. Oradaki yeri biz temin ediyoruz. Yaklaşık 4 tane personel görev yapıyor. Biz arka plandayız. Artık hiçbir şekilde İstanbul'daki vatandaşlar şöyle bir şey diyemez: Bağcılar Belediyesi Suriyelilere şunu yapmış, bunu yapmış. Çünkü ortada bir şey yok. Bunu tamamen WALD bizim yerimize üstlenmiş durumda. Onlar bu çalışmayı bizim adımıza ilçede yönetiyorlar.

Bu noktada Topal Demiroğlu'nun (2020: 172) da ifade ettiği üzere, belediyeler sürecin başında hizmet sunumunu gerçekleştirmeyi tercih ettiği gibi sonrasında kurumsal olarak görünür olmak istemedikleri için sessiz kalmayı tercih edebilmektedir ya da başka kurum aracılığı ile süreci yürütmeye çalışmaktadır. Bağcılar Belediyesi, WALD Sosyal Koruma Masası aracılığıyla sürece dâhil olmuştur. Buradaki en önemli husus belediyenin bu sürecin içerisinde yer almak ve Suriyelilere hizmet eden bir kurum olarak gösterilmek istememesidir. Bu açıdan Bağcılar Belediye'sinin şu an ki konumu "sessiz belediye" olarak nitelendirilebilir. Dolayısıyla 2019 yılına kadar "yarı kurumsallaşmış"<sup>99</sup> belediye kategorisinde gösterilen Bağcılar Belediyesi (Ağca, 2019: 151), "hizmet sunumlarını 2019 yılından itibaren durdurmuş olmaları" nedeniyle "kurumsallaşmamış belediye" kategorisinde değerlendirilebilir. Bununla birlikte burada belirtilmesi gereken husus; Bağcılar Belediyesi'nde, her hafta Salı günleri hemşehrilere yönelik Belediye Başkanı veya başkan yardımcısı ile görüşme saatleri belirlenmiştir. Bu görüşme saatlerinde Suriyeliler de görüşmelere gelerek hizmet ve yardım talebinde bulunup isteklerini dile getirebilmektedir. Bu noktada bir kısıtlama veya tepkisel bir durum bulunmamakta, belediye destek sunmaya çalışmaktadır. Ancak belediyenin göç konusuna ilişkin proaktif bir tutumu bulunmamaktadır.

Öte yandan, Küçükçekmece Belediyesi'nde göçle ilgili faaliyetlerin koordinasyonundan sorumlu müdürlük Strateji Geliştirme Müdürlüğü'dür. Belediye tarafından, geçici koruma altında bulunan 750 Suriyeli ve 750 yerel topluluk üyesiyle yapılan saha araştırması sonucunda hizmet sunumu alanında koordinasyon eksikliği tespit edilmiş ve bunun üzerine Qudra 2 programı kapsamında Strateji Geliştirme Müdürlüğü'nün koordinasyonunda 2021 yılında "Küçükçekmece Göçmen ve Mülteci Koordinasyon Merkezi" kurulmuştur. Bu merkezle, göçmen ve mültecilere yönelik çeşitli hizmetlerin sunulması ve ilçedeki kurumlar arasında sürdürülebilir bir koordinasyon yapısının oluşturulması amaçlanmıştır. 1.017.270.00TL hibe desteği sağlanan projede psikolojik danışmanlık, sosyal danışmanlık ve yönlendirme, hukuki danışmanlık gibi hizmetlerin yanı sıra sosyal uyumun artırılmasına yönelik Türkçe dil eğitimi, Türkçe konuşma kulübü, haklar eğitimi,

---

<sup>98</sup> WALD, kâr elde etme amacı bulunmayan ve kamu yararı için hizmet sunan bir sivil toplum kuruluşu olarak 1993 yılında kurulmuştur. Belediyelerle güçlü ilişkileri olan uluslararası bağışçı kuruluşlar ile belediyeler arasında projelerin gerçekleştirilmesi için bir köprü görevi görmektedir. WALD ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Mülteci Örgütü (UNHCR) işbirliği ile yürütülen Sosyal Koruma Projesi kapsamında yerel yönetimler ile sağlanan iş birlikleri ile oluşturulan Sosyal Koruma Masaları aracılığı ile mülteci ve yerel halka sosyal ve hukuki danışmanlık hizmeti sağlamaktadır (B2 ile Kişisel Görüşme, www.wald.org.tr/tr/projeler/devam-eden-projeler/sosyal-koruma-projesi, 24.08.2024).

<sup>99</sup> Yarı kurumsallaşmış belediye kategorisinde ise göçmen ve mültecilere yönelik ayrı bir birim olmaksızın göç çalışmalarından sorumlu birim temsilcileri vasıtasıyla, 1. derecede gıda yardımı ve sosyal yardım temelinde hizmetleri gerçekleştiren belediyelerdir (Ağca, 2019: 151,153).

Türkiye-Suriye mutfak etkinlikleri, tiyatro kulübü gibi faaliyetler yürütülmüştür (Küçükçekmece Belediyesi, 2023: 307; K4 ile Kişisel Görüşme).

Sultanbeyli Belediyesi (S1) ise göç yönetiminde mevzuata ilişkin sorularla karşılaşılabileceği ve faaliyetlerinin kilitleneceği düşüncesi ile sürecin yönetilebilmesi ve Avrupa fonlarından faydalanabilmek için “Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği (MSYD)”<sup>100</sup> üzerinden Dünya Açlıkla Mücadele Vakfı (Welthungerhilfe) ve GIZ’in destekleriyle proje faaliyetlerine başlamış ve Suriyeli mültecilere yönelik hizmetlerin etkin ve verimli olarak sağlanabilmesi için “Suriyeli Mülteciler Toplum Merkezi”ni kurmuştur. Burada belirtilmesi gereken diğer bir husus, Avrupa’nın belediyelere fon vermemesi nedeniyle bir dernek aracılığı ile bu sürecin başlamış olmasıdır. Belediyenin göç ve mültecilerle ilgili tüm iş ve işlemleri dernek üzerinden yürütülmektedir. Kurulduğu 2014 yılından itibaren Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü koordinasyonu ve iş birliğinde faaliyetlerini sürdüren “Suriyeli Mülteciler Toplum Merkezi” 2024 yılı yerel seçimleri sonrasında Strateji Geliştirme Müdürlüğü koordinasyonuna geçirilmiştir. Belediye’nin Strateji Geliştirme Müdürü, MSYD’nin kurulduğu tarihten itibaren yönetim kurulu üyesi ve koordinatördür. Burada lider odaklı stratejinin devreye sokulduğu ifade edilebilir. Çünkü sürece sahip çıkan ve bu konuda merkezin kurulduğu tarihten itibaren deneyim sahibi olan yöneticinin Strateji Geliştirme Müdürlüğü’ne geçmesi ile göçle ilgilenen müdürlük de değişmiştir. Elbette bu müdürlüğün ihtisas alanına girmesi dolayısıyla bu değişimde sıkıntı yaşanmamıştır. Ayrıca “Suriyeli Mülteciler Toplum Merkezi” ismi bir ayrıştırmayı beraberinde getirdiği görülerek “Toplum Merkezi”<sup>101</sup> olarak değiştirilmiş ve görüşmeci (S1), bu konuda özellikle tavsiyede bulunmuştur:

Bütün belediyelere diyorum ki sakın göç birimleri kurmayın. Çünkü göç birimi kurduğunuz zaman ayrıştırıyorsunuz. Ayrıştırmayı yapmamak için biz orayı Toplum Merkezi’ne dönüştürdük. Şu anda orada kendi vatandaşlarımız, yabancı kimliği olan veya olmayan herkese hizmet veriyor.

Sultanbeyli Belediyesi, Toplum Merkezi’nin kirasının yarısını, elektrik, su, doğalgaz faturasını ve bu merkezde çalışmak üzere görevlendirilen 10 personelin maaşını ödemektedir. Ayrıca ihtiyaç duyulan zamanlarda yapılacak etkinlikler için araç desteği sağlamaktadır. İlçede merkezi bir konumda bulunan Toplum Merkezi’nde ihtiyaç sahibi insanların temel gıda ve temizlik maddelerini temin edebildiği Sosyal Market, Sağlık Bakanlığı’na bağlı olarak çalışan 2 nolu Göçmen Sağlığı Merkezi, sosyal refah hizmetleri, idari ofisler ve sosyal alanlar bulunmaktadır. Sosyal marketin bütün

<sup>100</sup> Oomen vd. (2021: 3609) çalışmalarında “Weberci” ideal sapma türlerini dört başlık altında ifade ederek Mülteciler Derneği kuran Sultanbeyli Belediyesi’nin *sapma* (açık ve yasa dâhilinde) türünde olduğunu ifade etmektedir. Dernek kurması ile Türkiye’de mültecilere yönelik hizmet sunumu ve entegrasyon konusunda proaktif adımlar atan ilk belediyeler arasında olduğunu ancak bir kaçış örneği de sergilediğini belirtmektedirler. Derneğin kurulmasının kesin olarak yasa dışı olmasa da, yerel hizmetler sunmak için bir kamuflaj STK’si kurmanın Türk iç hukukunda öngörülen bir tedbir olmadığı ve ülkedeki yaygın bir uygulama olmadığını vurgulamaktadır (Oomen vd. 2021: 3619).

<sup>101</sup> 2020 yılında gerçekleştirilen Altın Karınca Ödülleri’nde değerlendirme yapılan 381 proje arasından “Sosyal Hizmetler” kategorisinde Sultanbeyli Belediyesi, “Göç Yönetimi Mülteciler Toplum Merkezi” projesiyle ödül almıştır. [https://www.sultanbeyli.bel.tr/haber/sultanbeyli-belediyesinin-projesine-altin-karinca-odulu/\(25.08.2024\)](https://www.sultanbeyli.bel.tr/haber/sultanbeyli-belediyesinin-projesine-altin-karinca-odulu/(25.08.2024)).

malzemesini de belediye temin etmektedir. Bu birimlerin tamamında yerel halka da hizmet verilmektedir. Bu nedenle de merkezin adı değiştirilmiştir. Sultanbeyli Belediyesi ve Mülteciler Derneği tarafından sisteme kayıtlı bulunan Suriyelilerin %90'ına başta gıda, sağlık, tercümanlık, eğitim, psikolojik danışmanlık ve Türkçe dil eğitim hizmetleri verilmektedir (S1 ve S2 ile Kişisel Görüşme).

Kurumsallaşmanın sağlanması ve hizmetlerin gerçekleştirilme(me)si, sürecin sahiplenilmesi ile ilgilidir. Söz konusu ilçe belediyelerine bakıldığında süreci sahiplenen, bu konuda çözüm arayışına giren belediyeler hizmet sunumlarını gerçekleştirebilmek için kurumsallaşma yoluna gitmişlerdir. Süreci sahiplenmeyen belediyeler açısından göçle mücadele sürecinde engel olarak görülen unsurlar ise halktan gelen tepkiler ve siyasi kaygılardır. Yerel parti siyasetinin politika çıktısı üzerindeki etkisinin bu ilçe belediyeleri kapsamında olmadığı ifade edilebilir. Çünkü Bağcılar Belediyesi ve Sultanbeyli Belediyesi AK Parti; Küçükçekmece ve Esenyurt Belediyeleri CHP'den olmalarına rağmen, kurumsallaşma düzeyleri, Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyelerinin, hizmet sunma anlayış ve yöntemlerinde benzerlikler olduğu görülmektedir. Söz konusu belediyeler kurumsal yapı içerisinde bir Belediye Başkanı ve/veya Başkan Yardımcısı ile göçe yönelik tüm iş ve işlemlerde diğer üst düzey belediye karar vericilerine yani müdürlüklere sahiplerdir. Bu noktada ifade edilebilir ki; kurumsallaşma düzeylerinde siyasi parti anlayışlarının bir etkisi bulunmamaktadır.

Belediyeler göçle ilgili kurumsallaşma süreçlerinde; ya doğrudan kendi yönetim yapıları içerisinde özel birimler kurma ya da hizmet sunumu veya uyum faaliyetlerini başka bir kuruma devretme suretiyle farklı yönetim düzenlemeleri tercih etmektedir. Ancak kurumsallaşma türleri nasıl olursa olsun belediyelerin karşı karşıya kaldıkları zorluklarla başa çıkabilmeleri için kurumsallaşma süreçlerini tamamlamaları gerekmektedir. Bu bağlamda belediyelerin göç politikasının aktörlerini ve bunların rollerini bir yasal düzenlemeyle belirlemesi kurumsallaşma açısından en önemli adımı oluşturmaktadır (Topal Demiroğlu, 2022a: 141-142). Araştırma kapsamında ele alınan belediyelerin deneyimleri örnek teşkil etmektedir.

#### **4.2.2.3. Belediyelerin Karşılaştığı Göç Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Yöntemleri**

Bu kısımda araştırma kapsamında görüşülen belediyelerin en çok karşılaştığı sorunlar ve bu sorunlara yönelik geliştirdikleri çözüm yöntemlerine yer verilmektedir. Ancak belirtilmelidir ki karşılaşılan sorunlar çeşitlidir, dolayısıyla burada en temel olanlar ifade edilmeye çalışılmaktadır.

##### **4.2.2.3.1. Mevzuat/Ekonomi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Yöntemleri**

Araştırma kapsamında ele alınan belediyeler, göçle ilgili ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması konusunda ekonomik zorluklarla karşılaştıklarını, özellikle nakdi yardım ve uyum konusundaki

çalışmalarına yönelik harcamalarına ilişkin mevzuat dayanağı konusunda endişeler yaşadıklarını ifade etmişlerdir. Ancak bu noktada, süreci sahiplenen ve mücadeleye devam eden Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyeleri ilave kaynak ve yetki aktarımı olmamasına rağmen bu sorunu çözmeye yönelik önemli çabalar sergilemektedir.

Becker ve Smith'in (2018: 2) ifade ettiği üzere, gittikçe karmaşık hâle gelen bir dünyada durum veya sorunlarla uğraşırken iki bakış açısı bulunmaktadır. Birincisi dünyada olan durum veya sorunların basit olarak kabul edilmesidir. Bu durumda belirli zorluklar etkili bir şekilde ele alınabilecektir. İkinci bakış açısına göre ise karmaşık zorluklar karşısındaki bakış açısının, gerektiği kadar karmaşık hâle getirilmesi gerektiğidir. Böylece, çözüm arayanlar bir açıdan sorunun bir parçasına odaklanıp sadece o parçayı çözmeye çalışmayı seçebilir ya da mevcut zorlukları yeterli düzeyde ele alıp yeterince karmaşık çözümler üretmek için farklı bakış açıları ve kaynaklara sahip paydaşları, sürece dâhil edebilirler (Becker ve Smith, 2018: 2). Suriyelilerin yaşadıkları ilçeye entegrasyonu sürecinde maddi kaynak oluşturulması ve ihtiyaçların giderilmesi konusunda uluslararası kurum/kuruluşlar ve STK'lar, ilçe belediyeleri ile ortak çalışan aktif aktörler hâline gelmiştir. Bu nedenle, proje düşünme yoluyla sorun çözme yöntemi olan tasarım odaklı düşünme, çağdaş karmaşık sorunları ve zorlukları tanımlamak, analiz etmek ve ele almak için etkili bir yöntem hâline gelmektedir (Buchanan, 1992: 17).

Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyeleri bütçe yetersizliği yaşamaları dolayısıyla bu konuda çözüm stratejisi olarak iş birlikçi stratejilere yönelerek ulusal, uluslararası kuruluşlar ve STK'larla iş birlikleri sayesinde küresel ve ulusal düzeyde maddi kaynaklar oluşturmaktadırlar. Kurumlarla destek projeleri yaparak, tüm yabancıların ve yerli halkın yaşamlarını kapsayan çok boyutlu ve farklı hizmetleri, aldıkları fonlarla etkin bir şekilde yerine getirdiklerini ifade etmektedirler. Çünkü bu hizmetler belediyenin bütçesini aşan düzeyde maliyetlere neden olmaktadır. Bu konuda bütçenin yetersizliği *bahane edilerek* yaşanan sürece seyirci kalınmayacağı belediyelerin ortak görüşüdür. Ayrıca belediyeler göç eden yabancılara yönelik yapılacak farklı harcamaların yasal dayanaklarını da *Hemşehri Hukuku'na* dayandırmaktadırlar. Bu konuda yaklaşımları benzer olan yetkililer görüşlerini şu şekilde aktarmaktadır:

Belediye adı üstünde kent yönetimi, bir kent yönetiyoruz, bu kentin içinde yaşayan tüm insanlar da bizim zaten hemşehrımız ve 5393 sayılı Kanunu hemşehri hukuku maddesine göre de bu böyledir. Bizim sunduğumuz tüm hizmetlerden onlar da faydalanabilir. Hizmetlerimizi bu maddeye dayanarak gerçekleştiriyoruz ve kendi toplumumuzda bir rahatlık ve rahatlatma açısından kendi vatandaşlarımıza da hizmetleri herkese sunduğumuzu anlatıyoruz. Sunmama gibi bir lüksümüz de yok zaten çünkü bu bizim vazifeden doğan üst sorumluluğumuzdur. Belediye temizlik işlerinden sorumlu, onların yaşadığı yerleri temizlemek, çöplerini almak zorundasınız. Belediye hizmetleri kapsayıcı olmalı, herkese eşit ve erişilebilir sunulmalı. Biz bunun için çalışmalar yürütüyoruz. Bu çalışmaları yürütürken yabancı kuruluşlardan, sivil toplum kuruluşlarından, göç alanında çalışan yabancı kurum veya kuruluşlardan hepsinden de faydalanmaya çalışıyoruz, kapasitemizi arttırmak için de kendi kaynaklarımızdan değil de dış kaynaklardan fayda sağlıyoruz (E1 ile Kişisel Görüşme).

Bu ilçenin toplum düzeni ve huzuru gibi konular doğrudan belediyeyi ilgilendirmektedir. Siz bunları görmezden gelemezsiniz. Bütçeyi bahane ederek sürece seyirci kalmazsınız. Mecburen hizmet vermek zorundasınız. Altyapı, üst yapıya ilişkin hizmetlerini yerine getirmek, çöpünü almak, ihtiyaçlarını karşılamak zorundasınız. Sürecin aynı zamanda insan ve hak temelli olmasına özen göstermeniz gerekmektedir. Çünkü onurlu bir yaşam herkesin hakkıdır (K1 ile Kişisel Görüşme).

Belediye Kanunu'nda hangi hizmeti vermenizin engeli var? Göçmen veya yabancı ifadelerini neden aramak zorundasın ki? Mesela sosyal yardım verebilirsiniz. Çünkü kanun maddesinde hemşehri ile bağlıdır, diyor. Yani hemşehriyet boyutuna bakarak bu kişiye belediyenin diğer ailelere verdiği sosyal desteği verebilirsiniz. Bugüne kadar bu alanda yapılan desteklerden hiçbir belediyenin bütçesini bu hizmetlere kullanıp Sayıştay'dan ceza aldığını düşünmüyorum. Belediyeler sadece bunu bahane olarak göstermektedir. Gençlik Spor müdürlükleri kapsamında çocuklar eğitime katılabilirler, kültürel faaliyetler, çöplerinin toplanması vb. örnek verilebilir. Kısaca bugün mültecilere, Suriyelilere, göçmenlere yönelik belediyelerin normal kendi vatandaşlarına yaptıkları çalışmalardan yapamayacakları hiçbir şey yok diye düşünüyorum. Özellikle insan hakları bağlamında bakarak tüm hizmetleri gerçekleştirebilirler (S1 ile Kişisel Görüşme).

Türkiye'de belediyeler sosyal uyum ve toplumsal kabul üzerine faaliyetler yürütmektedir. Bu noktada Penninx'in (2009: 5- 9) ifade ettiği gibi bu süreç; göç eden yabancıların kendileri, farklı özellikleri, çabaları ve uyum dereceleri ile alıcı toplum, özellikleri ve yeni gelenlere tepkileri arasındaki etkileşimle ilerleyebilmektedir. Uzun vadede uygulanabilir, verimli ve göç eden yabancıların grupça aktif katılımını sağlayacak yerel entegrasyon politikaları, daha az ideolojik bir yaklaşımla göç eden yabancıların aidiyet hissini artırmayı ve göçmen karşıtı tepkileri asgariye indirmeyi hedeflemektedir (Penninx, 2009: 6-7). Belediyeler, ulusal politikaların ideolojik yaklaşımları yerine yerel halkın faydası için kamu kurumları, STK, Ticaret Odaları vb. lerini sürece dâhil ederek entegrasyon politikalarının yerel toplumda kabulünü kolaylaştırmaktadır (Penninx, 2009: 9). Nitekim yüz yüze görüşmelerde "toplumsal huzurun sağlanması için hizmet sunumu" ifadesinin ön plana çıkması bu durumu destekler niteliktedir.

Burada göç konusuna ilişkin yürütülen faaliyetlerin en önemli iş birlikçi aktörlerinin, uluslararası kurumlar olduğu ifade edilmektedir. Özellikle UNHCR, GIZ ve Welthungerhilfe kapasitenin güçlendirilmesi, sorunları çözme ve gelecek vizyonu oluşturma açısından öncü uluslararası kurumlar olarak gösterilmektedir. Aşağıda ifade edilen kurum ve diğer paydaşlarla yapılan projelere yer verilmesi göç yönetiminde hangi çalışmaların yürütüldüğünün gösterilmesi açısından önem taşımaktadır.

Esenyurt Belediyesi, Dış İlişkiler Müdürlüğü'ne bağlı olarak kurulan *Göç Hizmetleri ve Yabancılar Bürosu* ilçede yaşayan göç eden yabancılar ve geçici koruma altında bulunan Suriyelilerle ilgili olarak diğer kamu, STK ve ilgili uluslararası kuruluşlarla hizmetlerin sağlanması konusunda iş birliği yapma görevini de yürütmektedir. Müdürlük tarafından, göç alanında çalışan kurumlar ve STK'lar ile düzenli olarak yılda 1-2 defa koordinasyon toplantıları yapılmakta, her bir kurum ve STK, sahaya ilişkin gözlemlerini ve uygulamakta olduğu çalışmalarını paylaşarak güncel

bir *Hizmet Haritası* oluşturulmaktadır. Aşağıda Tablo 30’da Esenyurt Belediyesi’nin son dönemde gerçekleştirdiği projeler gösterilmektedir (E1):

**Tablo 30: Esenyurt Belediyesi ve Uluslararası Kuruluşlar ile İş birlikleri Kapsamında Gerçekleştirilen Projeler**

Proje Adı	İş Birliği Yapılan Paydaş	Proje Yılı
1 Esenyurt'ta Toplum Temelli Çocuk Koruma Sistemlerini Güçlendirme Projesi	Save the Children	
2 Kapsayıcı Kentler Projesi	Yerel İzleme, Araştırma ve Uygulamalar (YERELİZ Derneği)	
3 Kapsayıcı Şehir Haritası	İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR)	2021
4 Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler ve Türk Vatandaşları için İnsana Yakışır İş Fırsatlarının Desteklenmesi Projesi	International Labour Organization (ILO)	

**Kaynak:** Kişisel görüşme sonucu edinilen bilgilerden yazar tarafından oluşturulmuştur.

Esenyurt Belediyesi, UNHCR ile 2019 yılının Aralık ayından itibaren iş birliği yapmakta ve UNHCR’den teknik destek ve rehberlik desteği almaktadır. Söz konusu belediye yetkilileri bu sayede kendi kapasitelerini geliştirerek bugün bu hizmeti tek başına gerçekleştirme kapasitesine ulaştıklarını ifade etmişlerdir. Belediye ayrıca finansmanını Avrupa Sivil Koruma İnsani Yardım Operasyonları’nın (ECHO) sağladığı “Save The Children” Vakfı ile “Toplum Temelli Çocuk Koruma Sistemlerinin Güçlendirilmesi Projesi” kapsamında iş birliği yaparak, 14 aylık süre içinde 400 Suriyeli kadın ve çocuğa psiko-sosyal ve sosyal hizmetlere erişim desteği vermiştir. Ayrıca Esenyurt Belediyesi, Barselona Belediyesi ile “Mültecilere Haysiyetli Bir Hayat İçin Toplumsal Deney: İstanbul Esenyurt’ta Yaşayan Mülteciler İçin Bütünleştirilmiş Bir Toplumsal Kapsama Yapısı Oluşturulması Projesi”nin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın<sup>102</sup> (Yerel Yönetim Genel Müdürlüğü) 16.09.2021 tarihli ve 1717055 sayılı yazısı ile gerçekleştirilmesi için izin almış, çalışmalarına başlanmıştır (E1 ve E2 ile Kişisel Görüşme).

Görüşmeci (E1), proje süreçlerine ilişkin fon kaynağının elde edilmesi hususunda belediyenin uluslararası kurumlardan direkt olarak fon almadığını, kurumların mali yönetimi kendilerinin yaptığını ifade ederek böylelikle ortaya çıkabilecek şaibelere herhangi bir ortam oluşturulmadığını ve en doğru sürecin de bu olduğunu belirtmektedir. Ayrıca belediyelerin çoğu borçlu konumdadır. Eğer kurumlardan direkt belediyeye para aktarılmış olsa bu hizmetler gerçekleştirilemeyecektir. Bu yüzden mali yönetim süreci koordinasyonundan iş birliği yapılan kurumlar sorumlu iken Esenyurt Belediyesi tarafından herkese doğru hizmet sunulabilmesi için kimler hizmetten ne kadar nasıl faydalandı, nasıl hizmet edildi? konularına odaklanılarak, projenin herkese ulaşması ve doğru hizmet sunumu amaçlanmaktadır.

<sup>102</sup> Bu bakanlığın ismi 2021 yılında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Ancak çalışmada faaliyetlerin yapıldığı yıldaki isimlerine yer verilmektedir.

Görüşmeciler (K1, K2), Belediye Kanunu'nun 74. ve 75. maddesine dayalı olarak uluslararası kuruluşlarla proje faaliyetlerini yürüttüklerini ancak bu sürecin en hızlı ilerlemesi hâlinde dahi 2 ay sürdüğünü ifade etmişlerdir. Bürokratik süreçlerin yavaş ilerlemesi projelerin hayata geçirilme süreçlerini olumsuz etkilemektedir. Hibe-fon destekleriyle ilçenin kalkınmasına ve belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesine katkı sunan, ulusal ve uluslararası kurum/kuruluşlar ve projelerin genel olarak paydaşları; Hazar Eğitim Kültür ve Dayanışma Derneği, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği, İstanbul Kalkınma Ajansı, Alman Uluslararası İşbirliği Kurumu (GIZ), Expertise France, Dünya Bankası, Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı, Uluslararası Ortadoğu Barış Araştırmaları Merkezi, Etkin Kadın Platformu olarak gösterilmektedir. (K3) Küçükçekmece Belediyesi'nin diğer paydaşlarla iş birliği içerisinde 2014-2021 yılları arasında gerçekleştirdikleri projeler aşağıdaki Tablo 31'de gösterilmektedir:

**Tablo 31: Küçükçekmece Belediyesi Strateji Geliştirme Müdürlüğü Hibe Projeleri**

Proje Adı	Hibe Veren Kurum	Hibe Alınan Yıl
1 Küçükçekmece İlçesinde Yaşayan Suriyeli mültecilerin Bilgisayar Okur-Yazarlığının Artırılması ve Destekleyici Bilgiye Erişiminin Sağlanması Projesi	UNHCR Ortaklar: Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve Hollanda İstanbul Konsoloslugu	2015
2 Mahallenin Sesi	International Medical Corps Ortaklar: Genç Hayat Vakfı	2016
3 Gençlik Gelişim Merkezi	Expertise France Ortaklar: Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı (IBC)	
4 Girişimcilik ve Beceri Geliştirme Yoluyla Geçim Kaynaklarına Erişimin Güçlendirilmesi	UNHCR	
5 Sığınmacılara Ayni ve Nakdi Yardım Projesi	Ortaklar: Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği	2017
6 Yabancılarla Türkçe Kursu	UNHCR	
7 Girişimciliğin Yolu Küçükçekmece Aydınlatıyor		
8 Yerel Halk ve Suriyeli Göçmenler Geçici İş Karşılığı Nakit Yardımı Projesi - 1	Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve - Kalkınma Vakfı	2018
9 Yerel Halk ve Suriyeli Göçmenler Geçici İş Karşılığı Nakit Yardımı Projesi - 2	Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve - Kalkınma Vakfı	
10 Mülteciler ve Yerel Yönetimler Arasında Mülteci Alanında Sürdürülebilir Koordinasyonun Sağlanması	UNHCR ORTAKLAR: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı (WALD)	
11 Çocuk Karavanı	Expertise France Ortaklar: Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı (IBC)	2019
12 Buluşuk Projesi	İsviçre Konsoloslugu Ortaklar : Genç Hayat Vakfı	
13 Mülteciler ve Yerel Yönetimler Arasında Mülteci Alanında Sürdürülebilir Koordinasyonun Sağlanması	UNHCR ORTAKLAR: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı (WALD)	
14 Türkiye'deki Mülteciler ve Ev Sahibi Toplum İçin Ekonomik Fırsatların Desteklenmesi (PEP) Projesi	Alman Hükümeti, Ortaklar (GIZ (Alman Uluslararası İşbirliği Kurumu), IBC (Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı)	2020
15 Mülteciler ve Yerel Yönetimler Arasında Mülteci Alanında Sürdürülebilir Koordinasyonun Sağlanması	UNHCR Ortaklar: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı (WALD)	
16 Köprü Projesi – 1 (GGM)	Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Ortaklar: Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı (IBC)	
17 Taştepe Gündüz Bakım Evi Tefrişatı		2020
18 Kadın Kooperatifi Etkin Kadın Platformu (Ekip)	Dünya Bankası GIZ Ortaklar: JANA Sosyal Girişim	

**Tablo 31 (Devamı)**

Proje Adı	Hibe Veren Kurum	Hibe Alınan Yıl
19 PEP-Workplus Projesi (Mavi Hilal Vakfı)	Alman Federal Ekonomik İş Birliği Ve Kalkınma Bakanlığı (BMZ)	2020
20 QUDRA 2-Küçükçekmece'deki Suriyeli Mültecilere Dair İhtiyaç Analizi ve Sosyal Uyum Projesi		
21 Köprü Projesi – 2 (GGM)	Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Ortaklar: Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı (IBC)	2021
22 PEP (Hayata Destek Derneği)		
23 Mülteciler ve Yerel Yönetimler Arasında Mülteci Alanında Sürdürülebilir Koordinasyonun Sağlanması (WALD)	UNHCR Ortaklar: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı (WALD)	
24 Küçükçekmece Göçmen ve Mülteci Koordinasyon Merkezi	GIZ (Alman Uluslararası İş Birliği)	

**Kaynak:** Kişisel görüşme sonucu elde edilen dokümanlardan derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bu projelerden ön plana çıkan “Yerel Halk ve Suriyeli Göçmenler Geçici İş Karşılığı Nakit Yardımı Projesi (1-2)” Küçükçekmece Belediyesi ve Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı tarafından ortaklaşa yürütülmektedir. Proje kapsamında proje başlangıcı olan 2017 Aralık ayından itibaren ilçede toplamda 287 Suriyeli ve 359 Türk yararlanıcı istihdam edilmiştir. Proje sayesinde belediyelerin farklı birimlerinde çalışma izinleri alınarak istihdam edilen Suriyelilerin hem yasal iş gücü piyasasına erişimine hem de Türk vatandaşlarıyla beraber çalışmalarını neticesinde sosyal uyum süreçlerine katkıda bulunulmuştur. Küçükçekmece Belediyesi ilçedeki Suriyelilerin tespiti ve ihtiyaçları doğrultusunda çalışmalar yaptıklarını ve onları sosyal yardımlarla desteklediklerini ifade etmişlerdir. Projelerden elde edilen gelir toplamı 70 milyon 427 bin 224,8 TL’dir. Görüşme esnasında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Türkiye Ofisi ve Küçükçekmece Belediye Başkanlığı tarafından uygulanan “İşyerinde Mesleki Eğitim ve Gelişim Programı (İŞMEP)<sup>103</sup>” ile işe yerleştirilen çalışanlara, çalıştıkları işletmelerde teknik ve mesleki eğitim verileceği ve bu programdan katılımcıların 6 ay boyunca yararlanabileceği ifade edilmiştir. Bu proje ile birlikte projenin finansı Alman Kalkınma Bankası (KfW) aracılığıyla Almanya Federal Cumhuriyeti tarafından sağlanmaktadır (K1, K2 ve K3 ile Kişisel Görüşme).

Sultanbeyli Belediyesi kurumsal iş birliği ve proje desteğiyle yürütülen faaliyetlerde “Sultanbeyli Kaymakamlığı, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü, İlçe Halk Eğitim Müdürlüğü, İlçe Emniyet Müdürlüğü, İlçe Müftülüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Hizmet Merkezi, Hüdayi Vakfı, Kızılay, Maya Vakfı, Yuva Derneği, Beşir Derneği, İKGV ve ASAM” gibi ulusal destekçiler ile “Welthungerhilfe, GIZ, SEQUA, ECHO, UNITED WORK, UNHCR ve HANAN” gibi uluslararası destekçilerle birlikte çalışmaktadır. Sultanbeyli Belediyesi toplumsal cinsiyet eşitliği, kadınlarla ilgili istihdam çalışmaları, sosyal uyum, eğitim vb. konularda yapılan çalışmaların %90 oranındaki kısmının uluslararası kuruluşlardan alınan fonlardan gerçekleştiğini (S1, S2) vurgulamıştır. Aşağıda Tablo 32’de Sultanbeyli Belediyesi ve Mülteciler Derneği arasında iş birliği ile yapılan projeler gösterilmektedir:

<sup>103</sup> Bkz: İşyerinde Mesleki Eğitim ve Gelişim Programı (İŞMEP), <https://www.ismepistanbul.com>.

**Tablo 32: Sultanbeyli Belediyesi İş Birliği ile Yapılan Projeler**

Proje Adı	Destekleyen Kuruluş	Proje Yılları
1 Çocuk Karavanı Projesi	Penny Appeal, Mavi Hilal Vakfı, Mülteciler Derneği	11.2016- 10. 2017
2 Rehabilitasyon Merkezi Oluşturulması Projesi	Penny Appeal kuruluşu, Mavi Hilal Vakfı, Mülteciler Derneği	11.2016- 10.2017
3 Kariyer Merkezi Projesi	UNHCR	07. 2020- 12.2021

**Kaynak:** Mülteciler Derneği (multeciler.org.tr/projelerimiz, 2024) sitesinden ve kişisel görüşmeden edinilen bilgilerden yazar tarafından oluşturulmuştur.

Belediyenin koordinasyonunda bulunan Mülteciler Derneği, Sultanbeyli Belediyesi ve yukarıda bazılarına yer verilen ulusal ve uluslararası destekçiler tarafından tamamlanan toplam 46 proje bulunmakta, 6 proje devam etmektedir. Tamamlanan projelerden elde edilen gelirler 61.838.688,7 TL ve giderler 52.408.667 TL'dir (Mülteciler Derneği, 2023: 39). Kale ve Erdoğan'ın (2019: 234) da tespit ettiği üzere belediyelerin uluslararası kurum/kuruluş ve STK'larla iş birliği yapmalarının diğer bir nedeni de ek personel istihdamının sağlanabilmesidir. Araştırma kapsamında ele alınan belediyelerde bu iş birlikleri sayesinde dernek ve ilgili merkezlerde Arapça dil becerilerine sahip ek personel istihdam edilebilmekte, dolayısıyla istihdam için ayrılacak kaynak sağlanmış olmaktadır.

Sultanbeyli Belediyesi Suriyelilere yönelik hizmetleri gerçekleştirebilmek amacıyla otuzdan fazla kurum ve kuruluşla iş birliği yapmakta ve T.C. Sağlık Bakanlığı ile de koordinasyon sağlamaktadır. Bu koordinasyonla birlikte Mülteciler Toplum Merkezi'ndeki sağlık ocağında Suriyeli doktorlar istihdam edilmiştir ve bu sayede sağlık hizmetlerinin önündeki dil bariyeri kısmen aşılmıştır (Eliçin, 2018: 88). Sultanbeyli Belediyesi, Mülteciler Derneği aracılığıyla United Work, International Labour Organization, T.C. Milli Eğitim Bakanlığı ve Mesleki Eğitim ve Küçük Sanayi Destekleme Vakfı iş birliğinde düzenlenen mesleki kurslarla ilçedeki istihdam sorunlarını azaltmayı hedeflemektedir. Ayrıca katılımcılara kurs süresince PTT aracılığıyla günlük ücretler verilmesini içeren çalışma, yerelde mültecilerin sorunlarına çözüm sunmaktadır (Özçürümez ve İçduygu, 2020: 244).

WALD ve BM ortaklığında 2018 yılında İstanbul'da 12 ilçe belediyesi ile Suriyelilere yönelik Sosyal Koruma Projesi başlatılmıştır. Bağcılar Belediyesi ve Küçükçekmece Belediyesi bu projede yer alan ilçe belediyelerindendir. Proje kapsamında Suriyeli çocukların ve ailelerin sosyal entegrasyonlarının kolaylaştırılması amaçlanmıştır. Birçok paydaşın göç yönetim sürecine eklenerek iş bölümü ile yetersizliklerin ortadan kaldırılmaya çalışıldığı görülmektedir (B2 ile Kişisel Görüşme).

Görüşmeci (S1), iş birliklerinin kamu kurumları, ulusal ve uluslararası kurumlar ile yapılmasının önemini belirtirken, yabancıların da sürece dâhil edilmesi gerekliliği üzerinde durmaktadır. Bu konuda görüşmeci (S1), yabancılar arasında belirli alanlarda uzmanlaşmış kişileri belediyede kurulan meclise ve derneğe dâhil ettiklerini, bundan sonraki süreçte ise yabancıardan bir ekip kurularak bu ekibin İlçe Kaymakamlığı, Sağlık Müdürlüğü, Milli Eğitim Müdürlüğü ve diğer

tüm kurumlarla iletişime girmelerini ve sorunlarını anlatmalarını sağlayacaklarını ifade etmiştir. Bu sayede sorun veya ihtiyacın tespiti konusunda hangi kurumun ilgili olduğunun belirginleşmesinin sağlanacağı düşünülmektedir.

Araştırma kapsamındaki belediyeler ulusal ve uluslararası kuruluşların bu konuda daha istekli ve aktif olduklarını, yerel STK'ların ise istekli olmadıklarını, bunun nedeninin ise insan kaynakları açısından yetersiz olmaları ve bu konuya yeterince hassasiyet göstermemeleri olduğunu ifade etmişlerdir. Belediye olarak STK'larla iş birliği için teklifte bulunulmakta ama her zaman başarılı süreçler yürütülmüş STK'larla iş birlikleri devam ettirilmektedir. Belli etnik gruplara hizmet vermeleri nedeniyle hemşehri STK'larının göç alanında herhangi bir rollerinin bulunmadığı ifade edilmiştir. Görüşmeci (S1), yerel STK'ların ırkçılık, nefret söylemi ve ötekileştirme yapmaması gerektiğini vurgularken şu örneği vermektedir: “Bayramda çocuk giydirilmesine ilişkin bir hizmet sunmak istediğimizde yerel STK, yabancıyı da giydirecek misiniz ya da yabancıyı giydirecekseniz bunu sormamız gerekiyor veya direkt yabancı olmaz diyor”. Bu konuda Sultanbeyli ilçesi kendisini dezavantajlı olarak konumlandırmaktadır.

Pachocka vd.'nin (2020: 156) karmaşık sorun olarak göç yönetimine ilişkin çözüm stratejisi olarak sunduğu tasarımcı düşünme ile ifade ettiği iş birlikçi strateji (Roberts, 2000; Koppenjan ve Klijn, 2004; Weber ve Khademian, 2008; Head, 2010), uluslararası kurum ve kuruluşlarla proje faaliyetlerinin yürütülmesidir. Bu tasarımcı düşünme tarzı, belirli kullanıcıların veya tüm grupların gerçek ihtiyaçlarını oluşturan sorunları ve zorlukları ele almaya odaklanan bir dizi beceri olarak ifade edilmektedir (Pachocka vd., 2020: 156). Empati, dayanışma, yaratıcılık veya yenilikçilik gibi değer ve tutumları teşvik etmesi sayesinde tasarım odaklı düşünce tarzının Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyeleri tarafından göç yönetiminde uygulandığı tespit edilmiştir. Bu sayede Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyeleri yabancı kurumların Türk kamu kurumlarına doğrudan finansman sağlama konusundaki rahatsızlığını ve yerel halkın belediye fonlarını yabancılar için kullandığı düşüncesini de engellemeye çalışmaktadırlar. Belediyelerin iş birliği içerisinde olduğu ve en fazla fon aldığı kuruluşlar UNHCR, Hayata Destek Derneği ve Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı olduğu ifade edilebilir. Tüm belediyelerin göç yönetim sürecinde karşılaştığı ve üzerinde durduğu en önemli sorun uyumdur ve yapılan projeler de uyum sorununun çözülmesine yönelik faaliyetlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla bu sorunların çözülmesinde birçok hizmet ve faaliyetin koordinasyonu için belediye, uluslararası kurumlar ve STK'lar arasında iş birliğinin yapılması gereklidir. Bu iş birlikleri farklı amaç ve farklı aktörleri içerecek şekillerde yapılmaktadır.

Burada belirtilmesi gereken husus ise tüm fonların uluslararası kuruluşlar ve STK'lar ile iş birliği sonucu elde edilmesinin bazı sorun ve belirsizlikleri de beraberinde getirdiğidir. Bu fonların kesilmesi durumunda göç yönetimi sektöre uğrayacak, farklı bir kaynak bulununcaya kadar göç eden yabancılar bazı hizmetlerden mahrum kalacaklardır. Bu durumda toplum içerisinde farklı sesler

yükselmeye başlayacak dolayısıyla sorunlar oluşacaktır. Araştırma kapsamında ele alınan belediyeler açısından tercih edilen bu strateji şu an önemli ve faydalı strateji olarak görülüp, kapasite ve kurumsallaşma yönünde engeller bu şekilde aşılmaya çalışılsa da bütçe ve yasal mevzuata ilişkin önemli düzenlemelerin yapılması gerektiği ortadadır.

#### 4.2.2.3.2. Veri Eksikliği /Yetersizliği ve Çözüm Yöntemleri

Karmaşık sorun olarak göçle ilgili birçok belirsizlik ve bilinmeyen bulunmaktadır. Göç yönetimi, kuramsal belirsizliklere sahip olmasının yanı sıra aynı zamanda süreç yönetiminin en belirleyici hususu olan veri sınırlılıklarına da sahiptir. Ancak göç eden yabancılara hizmet sunumu gerçekleştirmek isteyen belediyeler açısından kapsayıcı bir nüfus verisinin bulunması; bir taraftan kurumsallaşma açısından önem taşıırken, diğer yandan nüfus içerisindeki çeşitliliklerin bilinmesi ile ihtiyaç tespiti analizinin daha doğru yapılabilmesi, kaynakların etkin kullanımı ve yerele özgü karar alınabilmesi noktasında da önemlidir. Bu sayede belediyeler sürece etkili bir şekilde müdahale edebileceklerdir.

Türkiye’de uluslararası göçle ilgili olarak veri paylaşımında bulunan kurumlar GİB ve TÜİK’tir. Ancak TÜİK uluslararası göçle ilgili veri kayıtlarına geçici korunan Suriyelileri dâhil etmemektedir.<sup>104</sup> Dolayısıyla bu konuda GİB’deki veriler en kapsayıcı verileri oluşturmaktadır. Ancak GİB kamuoyuna yalnızca iller bazında verileri sunarken ilçe düzeyinde verileri paylaşmamaktadır. Görüşmeciler, kendi belediyelerine göç eden yabancılara ilişkin verilere ulaşmada dahi resmî olarak GİB’e başvuru yapmaları gerektiğini, uygulanan bu resmî proesedür sürecinin belediye için de uzun sürmesinin sorunlara neden olduğunu ve GİB’le iletişim konusunda ciddi sorunlar yaşadıklarını ifade etmişlerdir (E1, K1 ve S1 ile Kişisel Görüşme). Nitekim görüşme esnasında bizzat bu sorun ile karşılaşmıştır. Kent içinde göç eden yabancılarla ilk teması gerçekleştiren belediyelere veri paylaşımında sorunlar yaşanıyor olması düşündürücüdür. Erdoğan’ın (2021: 5) konunun önemine ilişkin ifadeleri şu şekildedir:

Elinizde veri yoksa hiçbir şey yapamazsınız. Yerel yönetimlerin bırakın politika yapmayı, Türkiye’deki mevzuata göre bu konuda veri toplaması bile mümkün değildir, yasal açıdan imkânsızdır. Yerel yönetimler, kamunun ürettiği verilerden yararlanabilir, akademisyenlerin yaptığı araştırmaların verilerinden hareket eder ama bunlar yetmez.

Bu noktada hizmet sunumunu benimseyen belediyeler verilerini ayrıca saha araştırmaları veya kendi veri sistemlerini oluşturmak suretiyle toplamaya çalışmaktadırlar. Burada önemli olan diğer bir husus elde edilen verilerin güncelleme takibinin düzenli ve sürekli bir şekilde yapıyor olması gerekliliğidir.

<sup>104</sup> 31.01.2024 tarihinde yazar tarafından bilgi talebi sonucu elde edilen 2016-2022 yılları ADNKS sonuçlarında “\*geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin sayısı dâhil değildir” ifadesi yer almaktadır.

Bu konu ile ilgili Yanar ve Erkut (2020: 204) tarafından yapılan araştırmada Kckekmece ve Bağcılar Belediyeleri'nin veri sistemleri olduğu ancak güncellenmediği ifade edilmektedir. Ancak yapılan görüşme esnasında iki belediye yetkilisi de (K1, K2) veri sisteminin bulunmadığını belirtmiştir. Göç eden yabancılara ilişkin hizmetlerini yürütmeye devam eden Kckekmece Belediyesi, ilgili verileri kendilerinin iş birlikleri aracılığı ile STK'ların yapmış oldukları saha araştırmalarından, GİB ve İl Göç İdaresi Müdürlüğü'nden almaya çalıştıklarını, dolayısıyla direkt göçle ilgili bir veri sistemlerinin bulunmadığını ifade etmişlerdir.

Bununla ilgili olarak yaptıkları en kapsamlı saha araştırması ise 2021 yılında hazırlanan "Kckekmece'de Yerel Halk ve Suriyeliler İhtiyaç Analizi ve Algı Araştırması"dır. Bu araştırma Kckekmece'de Suriyeli Mülteciler İçin İhtiyaç Analizi ve Sosyal Uyum Projesi kapsamında QUDRA 2 fon desteği ve GİZ Uluslararası Alman İşbirliği Kurumu ortaklığı ile hazırlanan saha araştırmasıdır. Bu araştırma Kckekmece'deki mültecilerin mevcut durumunu belirlemek ve sosyal uyumun gelişmesine katkıda bulunmak amacıyla Kckekmece'deki yerel topluma ve Suriyeli mültecilere yönelik yapılmıştır.<sup>105</sup> Her zaman saha araştırması yapılamadığı ve GİB'den bilgi alınmadığı için de görüşme esnasında, güncel net veri ifade edilememiştir. Bu durum ise ortalama rakamlara göre faaliyet veya ihtiyaç tespitlerinin belirlendiğini göstermektedir. Bağcılar Belediyesi'nin ise veri sistemine sahip olmadığı ve bu konuda özel bir faaliyetlerinin de bulunmadığı (B1) yinelenmiştir.

Esenyurt Belediye yetkilisi (E1) genellikle GİB ve kaymakamlıktan veri alındığını ancak bu konuda dahi karmaşıklıkların olduğunu ifade etmiştir. GİB'e göre Esenyurt'ta yasal kalış hakkına sahip yabancı sayısı yaklaşık 133 bin civarında iken, kaymakamlığın 300 bin rakamını ifade etmesi bu karmaşıklığın en belirgin göstergesidir. Ayrıca GİB ve İl Göç İdaresi Müdürlüğü'nden veri alımında sorunlar yaşanmaktadır. Belediyelerin Şeffaf ve kapsayıcı bir hizmet sunabilmesi için bu sayılara ihtiyaç olduğu ancak paylaşılmadığı üzerinde durulmaktadır. Dolayısıyla görüşmeci yalnızca kendilerine ulaşanları kaydettiklerini ancak daha sonrasında ihtiyaçlarının veya durumlarının ne yönde ilerlediğine ilişkin bir takip etme durumlarının söz konusu olmadığını belirtmiştir. Bunun nedeni olarak da geçici koruma altında bulunan Suriyeli nüfusunun fazla olması gösterilmiştir (E1 ile Kişisel Görüşme). Kendi nüfusu bu kadar fazla olan bir ilçede göçle ilgili veri sistemi oluşturulsa dahi takibinin yapılabilmesi çok zor görünmektedir. Ayrıca Danış'ın (2024: 7) belirttiği üzere ilçede bulunan yabancı nüfusa ilişkin yerel halkın algısı da resmİ rakamların çok üstündedir. Sultanbeyli Belediyesi ise kendi veri sistemini kuran belediye olması dolayısıyla ön plana çıkmaktadır. 2014 yılında Strateji Geliştirme Müdürlüğü'nün bir yazılım projesinden ilham alınarak, dernek kurulmadan önce, gn terminolojisi veya sosyolojisinin dahi bilinmediği bir süreçte;

<sup>105</sup> Kckekmece ilçesinde 21 mahallede yürütülen projede uygulanan anketler, akademik kurul tarafından toplam 1500 kişi olarak belirlenen örneklem üzerinden Yerel Halk ve Suriyeliler için mahalle bazlı olarak nüfusa göre uygulanmıştır. Saha araştırması sürecinde toplam 7 odak grup görüşmesi gerçekleştirilmiş ve Araştırma bulguları, "Kckekmece'de Yerel Halk ve Suriyeliler İhtiyaç Analizi ve Algı Araştırması" ismiyle rapor olarak basılmıştır (K1 ve K2 ile Kişisel Görüşme).

Türkiye'ye gelen Suriyelilerin kayıt sorununun çözülmesi, takiplerinin kolay yapılması, ihtiyaçlarının belirlenmesi ve bu ihtiyaçların tek bir merkezden karşılanması amacıyla verilerin toplanmasının gerekliliği düşünülerek, web tabanlı bir iç yazılım olan "Suriyeliler Koordinasyon Merkezi Yazılımı" [SUKOM]amacı geliştirilmiştir. Elde edilen verilerle sürekli iletişim sağlanarak müdahale süreçleri takip edilmektedir. İlk olarak 10 tercüman ve belediye çalışanınin sokak sokak gezerek kayıtları sisteme işleme ile veri işleme sürecinin başladığı belirtilmiştir. Verileri sürekli olarak güncellediklerini ve şu anda %97 oranında güncel bir veriye sahip olduklarını ifade eden görüşmeci güncelleme sürecini şu şekilde aktarmıştır (S1 ile Kişisel Görüşme) :

Sürekli güncelleme için ilk olarak Toplum Merkezimizde bir kayıt odamız var, gelen kişi ilk olarak mutlaka o kayıt odasına gelmek zorundadır. Verisi yoksa verisini alırız. Verisi güncel değilse güncelleriz ve sonrasında ihtiyacına uygun katlara yönlendiririz. İlk olarak bu şekilde büyük bir veri topluyoruz. İkinci olarak ise sistemimizde 3 ay hiçbir hareket yoksa aile ile ilgili onu telefonla arıyoruz. Burada mısınız?, değil misiniz?. Eğer telefon ile ulaşamazsa ki mobiliteyi çok yüksek, çok sık evleri ve telefonları değiştiriyorlar. Bu sosyolojiyi de çözemedim. Neden böyle yapıyorlar, bunun araştırılması gerekli çünkü bu sebeple bizim verimiz 2-3 ayda çöpe dönüşüyor. Bunu çözebilmenin yolu olarak da ulaşamadığımızda adresleri bizde olduğu için ev ziyareti yapıyoruz, bulamazsak ilişkili ailelerimiz var. Bir aileyi akraba bir aileyle ilişkilendirdiğimiz için o aileye ulaşamazsak diğer aileye ulaşmaya çalışıyoruz ve nihayetinde bazen yurt dışına çıktıklarını veya ilçe değiştirdiklerini öğreniyoruz.

Ayrıca geçici koruma altında bulunan Suriyelilere ilişkin verilerin %100 güncelliğini takip edebilmek için GİB'den veri istenildiği, ancak olumsuz cevaplar alındığı ifade edilmiştir (S2 ile Kişisel Görüşme). Böyle bir sorun nedeniyle de daha titiz çalışmalar gerçekleştirilmektedir.

Görüşmecilerin (S1, S2) ifade ettiği üzere, bu sisteme mahalle bazlı olarak veriler işlenmekte ve demografik bilgiler; ailede bulunan kişi ve çalışan sayısı, yetim/öksüz sayısı, engelli sayısı, 1 yaşından küçük bebek sayısı, sosyolojik özellikleri, nerde ve hangi alanda çalıştıkları, barınma, eğitim, ihtiyaç, uyum vb. konulara ilişkin bilgiler kaydedilmektedir. Bu sayede SUKOM'da düzenli olarak yapılan güncellemeler, Suriyelilerin ihtiyaçlarının belirlenmesine ve özellikle Suriyelilere yönelik yapılacak projelerin kapsamının oluşturulmasına önemli katkılar sağlamaktadır. Getirdiği bu kolaylıklar sayesinde yerel halka yönelik de bir veri tabanının oluşturulmasına ilişkin çalışmalara başlanmıştır. Sultanbeyli Belediyesi, SUKOM veri tabanı yöntemi sayesinde Suriyeli nüfusun mahallelere eşit oranda dağılımını gerçekleştirmektedir. Mülteciler Derneği, Suriyeli nüfusun kayıtlarını mahalle ölçeğinde tutmakta ve bunu kamuoyu ile paylaşabilmektedir. Görüşmelerin yapıldığı sırada mahallelere ilişkin alınan SUKOM güncel verileri aşağıdaki Tablo 33'te gösterilmektedir:

**Tablo 33: Sultanbeyli'de Yaşayan Geçici Koruma Altında Bulunan Suriyeli Sayısı (Mahalle Düzeyinde)**

Mahalle İsmi	GK Sayısı	Mahalle İsmi	GK Sayısı	Mahalle İsmi	GK Sayısı
Mehmet Akif	3142	Hamidiye	1763	Orhangazi	870
Fatih	2530	Mecidiye	1725	Mimar Sinan	847
Battalgazi	2143	Abdurrhahmangazi	1515	Necip Fazıl	796

Tablo 33 (Devamı)

Mahalle İsmi	GK Sayısı	Mahalle İsmi	GK Sayısı	Mahalle İsmi	GK Sayısı
Ahmet Yesevi	2117	Hasanpaşa	1133	Akşemsettin	747
Turgut Reis	1997	Yavuz Selim	1026	Adil	568
<b>Genel Toplam</b>					<b>22919</b>

**Kaynak :** 22.07.2024 tarihinde görüşme esnasında görüşmeciden (S2) alınan bilgilerden yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kavas vd.’nin (2019: 65) de ifade ettiği üzere Suriyeli nüfus, mahalle ölçeğinde eşit dağıtılmıştır. Dolayısıyla yoğunluk açısından ilçede kümelenmeler oluşmamıştır. Suriyeli nüfusun en fazla bulunduğu Mehmet Akif Mahallesi’nde yer alan Ziya Ülhak Caddesi vatandaşlar tarafından “Halep Caddesi” olarak isimlendirilmektedir. Çünkü Suriyeli nüfusun çoğunluğu burada esnaf olarak çalışmaktadır. Böyle bir veri sistemi diğer belediyelerde bulunmadığı için yalnızca Sultanbeyli Belediyesi’nde mahalle bazlı nüfuslar bilinebilmektedir. Görüşmeci (S1), kullandıkları veri sistemini diğer belediyelerin de uygulaması için yardımcı olmak istediklerini, danışmanlık hizmeti verebileceklerini ifade etmelerine rağmen hiçbir belediyenin bu konuda aktif bir duruş sergilemediğini dolayısıyla göçün sahipsiz kaldığını ifade etmiştir. Sonuç olarak Sultanbeyli Belediyesi, bu konuda diğer belediyelerden farklı yöntem izlemekte ve veri konusunda sıkıntı yaşamamaktadır. Bu veri sisteminin yanı sıra Sultanbeyli Belediyesi profesyonel bir araştırma şirketi ile yerel halkın ve Suriyelilerin mevcut ve geleceğe ilişkin düşüncelerini, görüş, kaygı ve isteklerini ele alan saha araştırmaları yapmaktadır. Son 5 yılda yapılan saha araştırmaları 2018 yılında “Mülteciler Derneği Memnuniyet Anketi”, 2019 yılında “Suriyeli Mülteciler ile Yerel Halk Arasındaki Sosyal Uyum Düzeyinin Tespiti” ve “Sultanbeyli İlçesindeki Suriyeli Mültecilerin Ruh Sağlığı ve Engellilik Durumu Araştırması”dır (Sultanbeyli Belediyesi, 2021: 279-280). Bu araştırmaları da tıpkı Küçükçekmece Belediyesi gibi proje kapsamında ve bazı kuruluşlarla iş birlikleri ile gerçekleştirmektedirler.

Kent ve mahalle için profil oluşturmada farklı veri toplama yöntemlerinin de kullanılabilmesi ifade edilebilir. Saha ve ev anketleri, haber kaynağı görüşmeleri ve odak grupları gibi yaygın yöntemlerin yanı sıra, alternatif yöntemler arasında büyük veri kullanımı, sosyal veri madenciliği, uydu görüntüleri, dron fotoğrafları veya mahallelerdeki atık üretimi veya elektrik kullanımındaki artışın değerlendirilmesi yer alır. Alternatif değerlendirme yöntemleri olarak ise etkileşimli süreçlerin kullanıldığı atölyeler ve uzmanların gruplarda fikir birliği geliştirmek için farklı turlarda görüşlerini paylaştığı Delphi Metodu sayılabilir (Loose ve Maguire, 2020: 45). Veri oluşturma süreci ise titizlikle gerçekleştirilmelidir. Çünkü göç ile ilgili her süreç birçok açıdan hassasiyet gerektirmektedir. Dolayısıyla “veri toplama, depolama, bilgi erişilebilirliği alanında gerçekleştirilen yeni teknolojiler”, yasalar tarafından düzenlenmeli, bilgilerin korunması sağlanmalı ve verilerin yanlış kişiler tarafından kullanılması engellenmelidir. Kamu kurumları ve yerel yönetimlerin verilerin doğruluğuna dikkat etmeli, süreçler oluşturmalı ve veri analizi için etkili rehberlik yapmalıdır. Aksi takdirde göç eden yabancılar açısından daha savunmasız durumlar da ortaya çıkabilecektir (Atar, 2021: 169). Göç verilerinin kalitesinin değerlendirilmesi için uzman bilgisi çok faydalıdır ancak bu

bilginin kökeninin, bilinen verilerle ve veri yöntemleri ile incelenmesi gerekmektedir. İdeal olarak farklı veri toplama sistemlerinden gelen verilerle, özellikleri daha kapsamlı bir şekilde değerlendirilebilir (Bijak vd., 2023: 18).

#### 4.2.2.3.3. Belediyelerin En Önemli Sorunu: UYUM

Uyum politikaları belirli bir standardı bulunmayan, her ülke<sup>106</sup>, bölge veya kentin kendine göre kriterler oluşturduğu, karmaşık niteliklere sahip bir konudur. Dolayısıyla bu süreç uzun vadeli ve gelen yabancıların, devletin ve belediyelerin politika içerisinde yer alması gerektiği çok aktörlü bir süreci getirmektedir. Çünkü uyum sorunları yalnızca parayla veya kaynakla çözebilecek sorunlar değildir. Uyum konusunda özellikle gelenlerin sayısı ve toplumun kabulü iki en önemli husustur (Erdoğan, 2021a: 5). Bu açıdan kentin sahip olduğu bu hususlar söz konusu belediyelerin de faaliyetlerinin farklılaşmasına neden olmaktadır.

Belediyeler sunmuş oldukları hizmetlerin asıl amacının uyum olduğunun altını çizmektedir. Burada yapılan hangi faaliyet olursa olsun, sosyal yardımlar, eğitim, istihdam vb. bunların hepsi temelde uyumun sağlanmasına yöneliktir. Türkiye’de topyekün olarak en büyük eksikliğin uyum çalışmaları veya uyum sorunu olduğu tüm görüşmecilerin ortak görüşüdür.

Esenyurt Belediyesi öncelikle bir kentin taşınabilir nüfusa sahip olması gerektiğinin altını çizerek yaklaşık 980 bin civarında olan Esenyurt ilçe nüfusunun kentsel olarak taşınabilir nüfusu aştığını vurgulamaktadır. Dolayısıyla bu nüfusun üzerine kayıtlı olan ve olmayan toplamda 300 bine yakın nüfusun gelmesinin uyum sorunlarını artırdığı ifade edilmektedir. Tam bu noktada Suriyelilere hizmet sunumlarında eleştiri aldıklarını, ancak toplumun huzurunun sağlanabilmesi için hizmet sunumlarını gerçekleştirdiklerini ifade etmektedirler. Esenyurtluların genel olarak Suriyelilerin işlerini ellerinden aldıklarını düşünmeleri nedeniyle ilçede toplumsal kabul yeterli düzeyde değildir. Zenginkuzucu’nun (2020: 22) çalışmasında ortaya koyduğu üzere yerel halk Suriyelilerin çoğunluğunun ülkelerine dönmeyeceğini ve beraber yaşayacaklarını düşünmektedirler. Bu, uzun vadede kabulün göstergesi olarak nitelendirilebilir ancak Esenyurtluların tepki gösterdiği en önemli konu iş ve ekonomik kaygılardır. Bu nedenle istihdama yönelik politikalar geliştirilmediği sürece sosyal uyumun tam anlamıyla sağlanabileceği düşünülemeyecektir. Görüşmeci (E1) “Türkiye’de 4 milyona yakın Suriyeli nüfus bulunurken ülke genelinde yalnızca 100 bin Suriyeliye çalışma izni alınmıştır. Bu durumda Suriyeli nüfusun çoğunluğunun kayıt dışı ekonomi yaratarak hayatlarını

<sup>106</sup> Penninx (2009) entegrasyon politikalarının ademi merkezleştirilmesi üzerine yaptığı bir çalışmada yerel entegrasyon politikalarının gelişimini hem 'aşağıdan yukarıya' hem de "yukarıdan aşağıya" yaklaşımlarla incelemiştir. İsveç ve Hollanda'da ulusal politikalar yerel yönetimleri kendi entegrasyon politikalarını geliştirmeye teşvik etmiştir. İsviçre'de Zürih, Berne ve Basel gibi bazı şehirler ulusal politikaların yokluğunda entegrasyon politikaları geliştirmiştir. Diğer Avrupa şehirleri daha uyumlu ve tutarlı entegrasyon politikalarına ihtiyaç duyduklarının farkına varmışlardır. Aynı zamanda birçok şehir ve yerel yönetimin sağlam entegrasyon politikaları geliştirmek için adımlar atmaktadır. Sonuç olarak yerel makamların bu konuya eğilmelerini teşvik etmeye bazı durumlarda zorunlu kılınmasına ihtiyaç vardır (Penninx, 2009: 12).

sürdürmeye devam etmelerinin dahi uyum sorununun tek boyutunu göstermeye kanıt niteliğinde olduğunu” ifade etmektedir.

İlçeye gelen Suriyeli nüfusun çok yüksek olması nedeniyle Esenyurt belediyesi toplumsal kabulün sağlanabilmesi için uyum çalışmalarını yürütmektedir. Bu doğrultuda İnsan Kaynakları Geliştirme Vakfı iş birliğiyle Esenyurt Kadın Sosyal Yaşam Merkezi’nde gerçekleştirilen Sosyal Uyum ve Dayanışma Programı ile Suriyeli kadınlar ile Esenyurtlu kadınların ortak paydada buluşması sağlanmıştır. İlçe sınırlarında bulunan on adet Kültür Merkezi, üç adet Gençlik Merkezi, bir adet Sürekli Eğitim Merkezi ve beş adet Bilgi Evlerinde yerli halk ile Suriyeliler gibi farklı ülkelerden gelen yabancılara kurslar, bilgilendirme faaliyetleri, kültürel faaliyetler ve sanatsal faaliyetler düzenlenerek uyumun sağlanması yönünde çalışmalar sürdürülmektedir. Uyum çalışmalarının başında ilk zamanlar insani yardımlar bulunuyorken bir yardım bağımlısı topluluk yaratılmaması için bu yardımlar sonrası en önemli sorun olarak görülen dil bariyerinin kaldırılabilmesi için ücretsiz dil kurslarına başlanmıştır. Bu konuda Kültür Müdürlüğü ile birlikte yürütülen projeler, ilçede yaşayan herkesi kapsamaktadır. Dil eğitimleri sonrasında istihdama yönelik çalışmalar da yürütülerek meslek edindirme çalışmaları yapılmıştır. Bu konudaki hizmetlerin varlığından ise geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin aralarındaki haberleşme ağı nedeniyle kolaylıkla haberdar oldukları belirtilmektedir. Anadilleri Arapça olan Suriyelilerin Türkçe öğrenme imkânlarının artırılması, ilçede gettolaşmanın da önüne geçilmesini sağlayacaktır (E1 ile Kişisel Görüşme).

Küçükçekmece Belediyesi tarafından yapılan bir araştırmaya göre oransal olarak nüfusun yüzde 20’sine ulaşan Suriyelilerin varlığına ilişkin yerel halk, gerçek sayıdan çok az bir sayı söylemiştir. Göç eden yabancıların fazla olduğu yerlerde bu sayılar abartılı olarak ifade edilirken Küçükçekmece’de bu sayının az söylenmesi, toplumsal uyum süreci için bir avantaj olarak görülebileceği gibi sosyal temasın az olduğu, gettolaşmanın gerçekleştiği yorumunu da getirmektedir. Yapılan araştırmada yerel halk ile Suriyeliler arasında sosyal yakınlık ve mesafe ölçülmüş, ilçede yaşayanların Suriyelilere ciddi düzeyde mesafe koyduğu Suriyelilerin ise bu konuda daha ılımlı olduğu sonucuna varılmıştır (Küçükçekmece Belediyesi, 2021: 41-42, 65). Bu sonuca rağmen yerel halkın %73,6’sı “ihtiyaç içindeler”, “insanlık gereği”, “mağdurlar” gibi gerekçelerle belediyenin onlara yardım yapmasını istemektedirler. Küçükçekmece Belediyesi tarafından toplumsal uyum faaliyetleri, Küçükçekmece Göçmen ve Mülteci Koordinasyon Merkezi’nde gerçekleştirilmektedir. Arapça ve Türkçe sağlanan psiko-sosyal destek, Türkçe Dil Kursu ve Konuşma Kulübü, Türkiye - Suriye Mutfağı Atölyesi, Tiyatro Grubu ve kamu çalışanlarına yönelik bilgilendirme faaliyetlerine ilişkin etkinlikler yapılmaktadır. Ancak Küçükçekmece’deki Suriyeliler, toplumsal uyum için karşılıklı dil öğrenme üzerine daha fazla çalışmalar yapılmasını istemektedirler. Özellikle çocukların okulda yaşadıkları akran zorbalığı sorununun uyum süreçleri içerisinde önemli bir eşikte yer aldığı, bu yönde çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir (K1, K2, K3 ile Kişisel Görüşme).

Sultanbeyli Belediyesi Mülteciler Derneği'nde bulunan "Sosyal Uyum Birimi"; çocuk çalışmaları, kadın çalışmaları, etkinlikler ve eğitimler olmak üzere dört başlık altında faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Sultanbeyli Belediyesi ilçede dil bariyeri sorununun ilk başlarda bulunduğunu yıllar geçtikçe bu sorunun aşıldığını ancak bu konudaki çalışmaların devam ettirilerek tam bir seviyeye ulaşılması gerektiğini ifade etmiştir. Dil sorununun aşılmasının en önemli nedeni olarak yabancıların iyi niyetle ve kültüre uygun olarak çocuklarını okullara göndermeleri gösterilmektedir. Şu an ilçede hemen hemen her evde Türkçe'nin rahatlıkla konuşulduğu ifade edilerek iyi Türkçe bilen çocukların tercümanlık dahi yaptıkları belirtilmiştir (S1 ile Kişisel Görüşme). Ayrıca Toplum Merkezi'nde 2015 Aralık ayı itibarıyla kurulan "Mülteciler Eğitim Merkezi" (MÜTEM) ile Suriyeli yetişkin ve çocuklara yabancı dil olarak Türkçe öğretimi kursları açılmaktadır. Bu kurslarla Suriyelilerin yerel halkla iyi iletişim kurmalarının ve uyumunun sağlanması, Türk kültür ve değerlerinin tanıtılması hedeflenmektedir. Bunun için de merkezde dil öğretiminin daha verimli olabilmesi açısından konuşma kulüpleri oluşturulmakta ve film izleme ve tartışma etkinlikleri yapılmaktadır.<sup>107</sup> Ancak başlangıçta zaruri ihtiyaçların karşılanması üzerine kurulan derneğin, yerel halkın sürece olan tepkilerini yönetmek gibi bir politikasının olmaması dolayısıyla yerel halkta bu faaliyetlerin olumsuz algılara neden olduğu belirtilmiştir (Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, 2020: 31).

Görüşmeciler (S1, S2), yapılan sosyal uyum faaliyetlerine Suriyelilerin çoğunluklu olarak katıldıklarını ancak yerel halkın katılmadığını vurgulamaktadır. Tek taraflı bu sürecin etkili olmayacağı dolayısıyla yerel halkın katılımının önemli olduğu vurgusu yapılmaktadır. Erdoğan'ın (2015: 20) da ifade ettiği üzere aslında toplumsal kabul olarak bu sürecin ilerletilmesi gerektiği görülmektedir. Görüşmeci (S1) yapılması düşünülen bir projenin hayata geçirilmesi konusunda yerel halkı nasıl dâhil edemediklerini şu şekilde aktarmaktadır:

Suriyelilere dil öğretin, Türk tarihini ve kültürünü öğretin, buradaki yaşam şartlarını ve üretim kurallarını öğretin. Tamam. Ama nihayetinde komşusu ile uyumlu yaşamalıdır. Yani bizim aynı zamanda ve daha çok yerel halka bu konuda çalışmalar yürütmemiz gerekiyor. Ancak bunu yapamıyoruz, çekemiyoruz yerel halkı. Mesela bir örnek biz bir şöyle bir proje düşündük, sokak uyum planını sokakta yapacağız. Bunu nasıl yapacağız? Kadınlardan başlayacağız. Çünkü kadını fethedersek evi fethederiz, ev halkını da fethedebiliriz. SUKOM verilerinden Suriyeli 5 kadın seçtik. Sokaktan da 5 Türk kadın. Dedik ki size bir tercüman ve bir tane de kolaylaştırıcı yollayacağız. Birinizin evinde toplanıp, kolaylaştırıcı sorular sorarak tercüman da destek vererek Halep'te ne yapıyordun? Halep'te hayat nasıl geçiyordu, hayatında neyi önemlersin? Gibi soruları soracak, sohbet edeceksiniz. 3-5 kere bu konu üzerine sokakta konuşmalar gerçekleştirdik ancak pes ettik. Zorlu koşullarına rağmen Suriyeliler bunu kabul ederken yerli halk bu sohbet ortamını kabul etmedi. Şimdi bu konu ile ilgili başka bir proje düşünmekteyim. Ancak uluslararası kuruluşların ağırlıklı olarak koruma projelerine fon vermelerinden dolayı düşündüğüm projeyi hayata geçirmekte zorlanıyorum. Ancak devam ettireceğiz.

<sup>107</sup> Bkz: <https://miltceciler.org.tr/turkce-egitim-merkezi/>

Yapılan bir araştırmada yerel halk arasında oluşan genel algının ‘‘Suriyelilerin Sultanbeyli’nin yaşantısını olumsuz yönde etkiledikleri, zaman geçtikçe Sultanbeyli’yi sahiplenecekleri için bir an önce gitmeleri gerektiği’’ yönünde olduğu tespit edilmiştir (Mülteciler Derneği, 2019). Ayrıca özellikle yerel halkın gerçekleştirilen sosyal uyum etkinliklerine ilgisiz kalması ve ilgili olanların da kendilerini süreci dönüştürücü bir aktör olarak atfetmemeleri dernek tarafından risk olarak değerlendirilmektedir (Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, 2020: 31). Görüşmeci (S1) sosyal uyumun sağlanmasına yönelik dşnlerini şu şekilde aktarmaktadır:

Sosyal uyum söz konusu olduğunda toplum temelli yaklaşım benimsenmelidir. Mültecilere verilen hizmet yerel halkın algısını olumlu ve olumsuz yönde etkilemektedir. Bu yüzden tüm kesimleri etkileyen ve etkileyecek aktörleri sürece dâhil etmek önemlidir. Tüm paydaşların hassasiyetleri ile faaliyetlerin gerçekleştirilmesinin önemli olduğunu düşünüyorum.

Bu noktada Mülteciler Derneği’nin hazırladığı sosyal uyum stratejisindeki ‘‘herkes ile herkes için sosyal uyum’’ (Mülteciler Derneği, 2020: 17) sloganının tüm kesimleri kapsayan bir slogan olarak olumlu algı yaratabilecek bir söylem olduğu ifade edilebilir.

Esenyurt, Bağcılar ve Sultanbeyli ilçelerinde yaşayan yerel halkta ‘‘yalnızca Suriyelilere yardım yapılıyor’’, ‘‘bedavadan para alıyorlar’’ algısı bulunmaktadır. Bu sosyal uyumun sağlanmasında sorunlara neden olmaktadır. Özellikle Bağcılar Belediyesi açısından toplumsal algı nedeniyle Suriyelilere yönelik proaktif olmayan bir yaklaşım benimsenerek, geçici korunan Suriyelilere herhangi bir hizmette bulunulmamasının en önemli nedeni olarak bu algı yönetimi gösterilmektedir (B1 ile Kişisel Görüşme). Esenyurt ve Sultanbeyli’de karşılaşılan şikyetlerin çoğunluğunu ise tabelaların Arapça olması ve Suriyeli iş yerlerinden vergi alınmadığı gibi hususlar oluşturmakta ve bunlar toplumsal uyumu olumsuz etkilemektedir (E1 ve S1 ile Kişisel Görüşme). Dolayısıyla Erdoğan’ın (2018b: 12-13) ifade ettiği üzere kavramın hiyerarşik bir yönü bulunmaktadır. Uyumun kime nasıl uygulanacağı konusu da bir sorun alanı olarak ortaya çıkmaktadır.

Genel olarak uyum denildiğinde göç eden yabancılardan yerleşik halka uyum sağlamaları ifade edilmektedir. Ancak uyum konusu son derece dinamik ve çift yönlü bir yapıya sahiptir. Bu nedenle yalnızca göç eden yabancılardan topluma uyum sağlaması değil toplumun da belli noktalarda yabancılara uyum sağlaması diğer bir ifade ile de kabulü çok önemlidir. Bu hususta Sultanbeyli’de Suriyelilerin uyum sağladıkları ancak yerli halkın var olan algılardan dolayı onlara karşı farklı baktıkları belirtilmekte ve bu nedenle sosyal uyum çalışmalarına yerli halkın katılımının düşük olduğu ifade edilmektedir (S1 ile Kişisel Görüşme).

Toplumda var olan ‘‘göç eden yabancılardan tehlike olduğu’’ algısının değiştirilmesi, onların iş gücü, kültürel kazanım ve çeşitlilik olarak görülmesi için bu alanda pozitif algı yaratılması önem arz etmektedir. Bir yandan göç eden yabancılardan toplumsal yapıya dâhil olmaları ve sosyal hayata girmeleri teşvik edilirken, öte yandan da g edenlerin mesleki beceri, teknik bilgileri, tecrübeleri

gibi konularda yeteneklerini kullanmaya izin verilmelidir (Kesgin, 2022: 47). Bu konuda Erdoğan (2015: 20) yalnızca uyum kavramı yerine “toplumsal kabul ve uyum” kavramını birlikte ele almaktadır. Bu kavram karşılıklı yükümlülükleri ortaya koymaktadır.

Uyum süreçlerinin gerçekleştirilmesinde ilk olarak sosyal hizmetlerin yerine getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Sosyal hizmet; makro, mezo ve mikro boyutları ile göç eden Suriyelilerin sorunlarının çözümüne odaklanmakta, mikro boyut ise Suriyelilerin hayata katılımını artırmaktadır. Mezo boyutu ile grup çalışmalarının yapılması sağlanarak ortak sorunların çözümüne odaklanılmaktadır. Bu grup çalışmaları, onların kendi becerilerini ve bilgilerini geliştirmelerini de sağlamaktadır. Bu sayede kollektif bir şekilde sorun çözme becerisi kazandırılarak bireysel ve duygusal tepkilerde normalleşme sağlanmaktadır. Çünkü Suriyeliler kendileri ile barışık bir şekilde, yaşarlarsa normalleşme sürecine girebilirler. Bu noktada sosyal çalışmacı, Suriyelilerin diğer toplumsal veya kurumsal kesimlerle bağlantı kurmasını sağlayarak, kendini gerçekleştirmelerine destek olmaktadır. Makro boyutunda ise eğitim, sağlık, barınma, sosyal yardım, ekonomik ve sosyokültürel konularda ihtiyaçların karşılanması için çalışmalar yapılmaktadır. Bu alanda faaliyetleri yürütmek sosyal hizmetlerin sağlanmasını kolaylaştırmaktadır (Kesgin, 2022: 40-41). Tüm görüşmecilerin ortak görüşü; sosyal uyumun Suriyeliler ve yerel halk arasında karşılıklı uyum ve kabulü amaçlayan dinamik, çok kapsamlı ve uzun vadeli bir süreç olduğudur. Bu süreçte Suriyelilerin sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel katılımlarında eşit fırsatlara sahip olmaları gerektiği vurgulanmaktadır.

#### 4.2.2.3.4. Eğitim Sorunu ve Çözüm Yöntemleri

Esenyurt Belediyesi tarafından en önemli sorunlar arasında *kayıt dışılık ve eğitim* sorunları ilk sıralarda yer almaktadır. İlçede kayıt dışı yaşayan yabancı sayısının fazla olması özellikle ilk ve ortaöğretim çağındaki çocukların eğitim hakkına erişememesine neden olmaktadır. Çünkü göçle gelen aile kaydı hangi ilçedeyse orada eğitim hakkından yararlanabileceklerdir. Şayet göç eden yabancılar kayıtlı oldukları yerin dışındaysalar, ailelerle iletişime geçilerek haklarına erişebilmeleri için kayıtlı ilçeye geçmeleri gerektiği hususunda bilgilendirilmekte, eğitimin şart olduğu, çocukların eğitime devam etmek zorunda olduğu, anlatılmaktadır. Görüşmeci (E1), deneyimlerini şu şekilde aktarmaktadır:

Kayıt dışı olan yabancıların eğitim hakkı engelleniyor mu? Burada engelleniyor ama biz suç işlemiyoruz. Aslında suçu kendi işliyor, kayıtlı olduğu ilçeye dönse eğitim hakkını alabilecek ama bu şekilde kişi kendi çocuğunun eğitim hakkını engellemiş durumda. Ama sağlıkla ilgili bir problem yaşandığında kayıtlı olduğu ilçeye dönüyor, yani sağlık kadar eğitim önemsenmiyor aileler tarafından. Eğitimsiz de olur diyor ama olmaz. Eğitimsiz neden olmaz? Eğitimsiz yarın büyüdüğünde, geliştiğinde istediği geçim kaynağına erişemediğinde, çevresindeki eğitimlilerle arasındaki gelir farkı arttıkça bu sorunlar devam edecek. O zaman anlayacak aslında. Biz bu aileye eğitimin şart olduğunu, çocuklarının eğitime devam etmesi gerektiğini, hiçbir insanın eğitim hakkının elinden alınmaması gerektiğini anlatmaya çalışıyoruz.

Özellikle kayıt altına alınmamış veya kaydı başka ilçede bulunan yabancılara ilişkin hizmet sunumu konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Bu konuda hükümet bütün mültecilerin kaydedilmesini sağlamak, kaydı teşvik etmek ve süreci daha iyi yönetmek için belediyelerin kayıtlı olmayan kişilere resmî veya gayri resmî yollarla hizmet sağlamaması gerektiği yönünde çağrıda bulunmuştur (Erdoğan, 2017: 77). Dolayısıyla ilçede kayıt dışılığın fazla olması belediyenin hizmet sunmasını da engellemektedir.

Büyük ilçelerin genel sorunu olan eğitim; iletişim, geçim kaynaklarına erişememe, sağlık vb. birçok sıkıntıyı da beraberinde getirmektedir. İlçeye gelen yabancıların demografik yapısı genellikle ekonomik ve eğitim seviyesi düşük, çok çocuklu ailelerden oluşmaktadır. Bu süreçten en fazla etkilenen kadınlar ve çocuklar olması dolayısıyla kayıtlı olmayan bir ilçede yaşama durumunda birçok haktan mahrum kalan yine kadın ve çocuklar olmaktadır. Görüşmeci (E1), kayıtlı olmayan çocukların okula gönderilmemesi sonucu bu çocukların geçim kaynaklarına erişim konusunda sıkıntı yaşayacağı ve ilçe içerisinde istemeden bir sorunun ortaya çıkacağına altını çizmektedir. Bu sorunun görmezden gelinemeyeceği tekrar tekrar vurgulanarak, tüm yabancılarda çocuklarını okula göndermeleri hususunda hassasiyetle farkındalık oluşturmaya çalıştıklarını ifade etmektedir. Eğitim açısından en azından ilk ve orta öğretimin tamamlanması gerekliliğine vurgu yapılarak bu sayede bir taraftan dil bariyerinin aşılabileceğine, yabancının kendini istediği ölçüde ifade edebilmesinin ve kimseye bağımlı olmadan yaşayabilmesinin sağlanacağına, öte yandan da çocukların gelişimi ve sosyal uyumu, hatta birçok zorluklarla başa çıkabilmeleri için eğitimin önemli olduğuna işaret edilmektedir.

Eğitimin, insanların toplumun daha yapıcı ve aktif üyeleri olmalarını sağlayarak sonraki istihdamı destekleyen beceri ve yeterlilikler kazandırdığı açıktır. Ancak daha genel olarak, mülteci çocuklar (ve çoğu zaman mülteci ebeveynler) için okullarda, yerel ev sahibi toplum üyeleriyle temas kurulmakta ve bu manada okullar entegrasyonu destekleyici ilişkilerin kurulmasında önemli bir rol oynamaktadır (Ager ve Strang, 2008: 172).

Kayıt dışılığın yanı sıra, kayıtlı olan yabancı nüfus ilkokullardaki kapasite kullanımını doğrudan etkilemiştir. Okullarda sınıf kapasitelerinin artırılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu durum belediye açısından en önemli sorun olarak gösterilmektedir. Görüşmecinin (E1) mevcut duruma ilişkin aşağıda yer alan görüşleri durumun ciddiyetini ortaya koymaktadır:

İlk ve ortaöğretimde devam eden yabancı öğrenci nüfusumuz 25.000 küsür. Böyle bir yükü taşıyan bir ilçeyiz. Sınıflarımızın hepsinde doluluk oranı 55-60 kişi. Bu durumda şeffaf olduğunda neye ihtiyaç var, okula ihtiyaç var. Okul kapasitesinin artırılması lazım. Esenyurt'un 25.000 yabancı öğrenci nüfusuna karşın İstanbul'un belki 20 ilçesinin kendi öğrenci sayısında 25 bine erişmeyen milli eğitimler bulunmakta. Nüfus olarak şu an devlet kayıtlarında 135.000 kişi arası değişiyor ama düzenli düzensiz göçmenle birlikte 300 bin kişi civarındadır. İstanbul'da 39 ilçeden 17 tanesinin nüfusu 250 binin altında. Yani yalnızca bu açıdan bakıldığında biz kendi içimizde bir ilçe yaratıyoruz, ayrı bir ilçe nüfusu yönetiyoruz. Bunun farkına varılması gerekmektedir.

Dolayısıyla göç yönetimi konusunda da eleştirirken bu hususlar göz önüne alınmalıdır. Yapamadıklarımız var mı var. Spor salonlarımız kendi vatandaşlarımıza dahi yetmemekte dolayısıyla yabancıların tam kullanımına açamıyoruz.

Görüşmeci (E1), kendi nüfusu zaten fazla olan Esenyurt ilçesine çok fazla sayıda yabancı gelmesi ile ilçe için yeterli olmayan belediye olanaklarının daha da yetersiz gelmeye başladığını ifade etmiştir. Belediyelerin asli sorumlulukları arasında yer almasa da eğitim ve mesleki eğitim sistemleri ile belediyeler ilgilenmek zorunda kalmaktadır. Eğitim ve mesleki eğitim sistemleri yalnızca göç eden yabancıların iş gücü piyasasına katılımını sağlamakla kalmamakta bunun yanı sıra ilçenin kültür ve geleneklerini anlamayı da desteklemektedir. Bu da göç eden yabancılar ve yerel halk açısından refahın artmasını sağlamakta ve toplumsal içme için önem taşımaktadır.

Etkili entegrasyonun okullarda sağlanmasının önünde bir dizi engel bulunmaktadır. Mülteci çocukların eğitim deneyimleri, ev sahibi toplumun dilini öğrenme konusunda yetersiz destek, izolasyon ve dışlanma (zorbalık, ırkçılık, arkadaş edinmede zorluklar vb.) nedeniyle etkilenmektedir (Ager ve Strang, 2008: 172). Sultanbeyli Belediyesi yetkilisi (S1), eğitim açısından dışlanma sorununun varlığına işaret ederek sosyal uyuma odaklanılması gerektiğini yinelemektedir.

Çocuk meclisinde Suriyeli çocuklarımızı konuşturuyoruz. .... isimli kızımız, bir hikayesini anlattı dedi ki; sınıfta yalnız başıma oturuyorum. Kimse Suriyeli olduğum için yanıma oturmuyor. Öğretmenim sınıfta birini cezalandıracağı zaman git ....'nın yanına otur diyor. Ve onu benim yanımda oturarak ceza veriyor.

Bu noktada görüşmeciye göre (S1), bir belediyenin öncelikli olarak sosyal uyuma odaklanarak, Suriyelilere dair gündelik hayatta ve medyada olan söylemlerin %90'ının yanlış olduğunu anlatması gerekmektedir. S1, bu amaçla "Suriyelilerle İlgili Doğru Bilinen Yanlışlar"<sup>108</sup> isimli bir çalışmayı Mülteci Derneği ile birlikte yürüttüklerini ifade etmiştir. Öğretmenlerin de Suriyeliler veya farklı kültürel geçmişlerden gelen öğrencilere yönelik önyargı saikli zorbalığı ve okulda nefret suçlarını önleme konusunda kültürlerarası farkındalık eğitimi almaları önem taşımaktadır. Bu konuda merkezî yönetimden belediyelere yetki verilirse belediyelerin bu konuda yapacağı projelerin etkili olacağı düşünülmektedir.

#### 4.2.2.3.5. Diğer Sorunlar

Araştırmada ele alınan belediyelerin göç yönetiminde kurumsal belirsizlik vardır. Gerek yasal yetkiler gerekse bütçe bağlamında belediyelerin yetki alanlarının net olarak belirlenmemiş olduğu söz konusu belediyeler tarafından dile getirilmiştir. Bu durumda karmaşık sorun olarak göçle ilgili faaliyetleri gerçekleştirme süreçleri koordinasyonsuzluğu beraberinde getirmektedir. Görüşmeci (K1), bir hizmet verilmesi hususunda diğer kamu kurumları ile koordinasyon sorunları yaşadıklarını

<sup>108</sup> Bkz: Suriyelilerle İlgili Doğru Bilinen Yanlışlar, <https://multeciler.org.tr/suriyelilerle-ilgili-dogru-bilinen-yanlislar/>.

ancak bu sorunları da süreci tam olarak sahiplenerek kendilerinin çözdüğünü şu şekilde aktarmaktadır:

Koordinasyonda sorunlar oluşabiliyor. Mesela siyasi çatışma ile karşılaşabiliyorsunuz. Kaymakam veya diğer kamu kuruluşu sizi siyasi olarak veya parti olarak sevmiyor ise hizmet vermenize direnç gösterebiliyor. Örneğin bir kuruluş bizimle iş birliği yapmak istiyor ancak kaymakamın haberi olmadan destek alamıyor. Bu durumda kaymakamın belediyenize karşı soğuk bir bakışı varsa siz hizmeti veremiyorsunuz. Böyle bir sorun yaşadık ve o durumda hizmeti vermek istediğimiz için ilgili kurumla görüşerek sorunu çözdük.

Burada vurgulanan husus insan faktörüdür. Birimden ve görev alanından sorumlu olarak görevin layıkıyla yerine getirilmesi için sürecin sahiplenilmesine vurgu yapılmaktadır. Görüşmeci (K1), göç yönetiminde yaşanan zorlukların kararlı davranıldığında aşılabildiğini yinelemiştir.

Sultanbeyli Belediyesi (S1, S2) açısından, %6 oranında bir nüfus geldiği için çöp toplama oranlarının arttığı ve ilave yeşil alan ihtiyacının doğduğu ifade edilmekte ancak bu hususlar sorun olarak değerlendirilmemektedir. Ulaşım konusunda ise İstanbul'un gelişmiş bir ulaşım ağına sahip olmasından dolayı %6'lık oranın ulaşım ağında görünür olmadığı, dolayısıyla bu alanda sorunlar yaşanmadığı ifade edilmiştir. İstihdam imkânlarına gelindiğinde ise Suriyeliler, özellikle yerel halkın çok çalışmadığı alanlarda çalıştıkları için istihdam alanında da sorunlar yaşanmamaktadır. Bu bağlamda ifade edilecek bir husus belediyenin kariyer merkezinin kendi vatandaşlarına ve Suriyelilere iş imkânı sunmasıdır. Bazen firmalar kariyer merkezine "20 tane şoför ve 10 tane hiçbir vasfı olmayan çalışan" ihtiyaçları olduğu talebiyle merkeze başvurduklarında bu alanlara ilişkin yerli çalışan bulunmadığı, Suriyelilerin ise seve seve çalışmayı istemeleri dolayısıyla iş gücü piyasasına katkı sağladıkları ifade edilmektedir. Bu açıdan göçün belediye açısından sorunlar ortaya çıkarmadığı düşünülmektedir. Ayrıca Sultanbeyli'de sosyoekonomik açıdan dezavantajlı olan ve yalnız yaşayan kadınların geçici olarak konaklayabilecekleri "Kadın Konuk Evleri" bulunmaktadır. Konut konusunda sorun yaşamamaktadırlar. Bunun en temel nedeni, fiziki koşulları nedeniyle yerli halkın tercih etmediği konutlara Suriyelilerin rıza göstermesidir (S1 ve S2 ile Kişisel Görüşme).

#### **4.2.2.4. Kalıcı Çözümlere Yönelik Belediyelerin Görüşleri**

Kalıcı çözümler genel olarak uyum (entegrasyon), gönüllü geri dönüş ve yeniden yerleştirme olarak ön plana çıkmaktadır. Türkiye'de devlet düzeyinde kapsamlı bir mülteci yerleştirme ve entegrasyon politikasına ilişkin merkezî bir sistemin olmaması, ülkenin dört bir yanında ve İstanbul'un farklı ilçelerinde mülteci odaklı bir yerleşim politikası yaratmıştır. Belediyeler ülke çapında "de jure" bir mülteci entegrasyon politikasının benimsenmesini beklemek yerine yerel düzeyde "de facto" entegrasyon politikaları ile Suriyelilerin acil ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmışlardır (Kale ve Erdoğan, 2019: 235). Belediyelerin bu alandaki konumu ve rolü mevzuatın sınırlarının çok ötesindedir.

Araştırma kapsamında ele alınan Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyeleri yapılan her çalışmanın uyumun sağlanmasına yönelik olduğunu belirtmektedir. Yalnızca Esenyurt Belediyesi yetki alanına girmemesine rağmen “Gönüllü Geri Dönüş Projesi” kapsamında çalışmalar yapmıştır. “Gönüllü Geri Dönüş”; bireylerin ülkelerine hiçbir baskı altında olmadan, kendi istekleriyle ve güvenli bir şekilde gönüllü geri dönmelerini ifade etmektedir. Bu şekilde uluslararası koruma sona ermekte ve ulusal korumanın sağlanma süreci başlamaktadır (Kaya, 2017: 170). Bu durum Suriyelilere ilişkin en kalıcı çözüm olarak gösterilmektedir. Gönüllü geri dönüşlerin gerçekleştirilmesi gerekliliğine ve bu sürecin ilçeler açısından da önemli olduğuna vurgu yapılmakla birlikte kendilerinin bu konuda yetkilendirilmediği, Esenyurt ve Küçükçekmece Belediyelerinin ortak görüşüdür.

Bu hususta “Gönüllü Geri Dönüş Projesi”<sup>109</sup> ile ön plana çıkan Esenyurt Belediyesi, proje kapsamında geri dönmek istedikleri doğrultusunda belediyeye başvuru yapan ancak maddi imkânları dolayısıyla dönemediklerini ifade eden Suriyelilerin geri dönüş süreçlerine ilişkin işlemlerde destek sağladıklarını ifade etmiştir. Bu konuda yalnızca kendi belediye kaynaklarını kullandıklarını belirten görüşmeci (E1) deneyimini şu şekilde aktarmaktadır:

Geri göndermek derken “ben gönüllü olarak geri dönmek istiyorum” diyen ve bu hakka sahip olan Suriyelilerin evraklarının hazırlanmasına yardımcı olduk, Göç İdaresine yönlendirdik. İşlemlerin tamamlanması ardından sınıra kadar ücretsiz bir şekilde nakillerini sağladık. Sınırdan onları teslim ettik, sınırdan sonra da kendi imkânlarıyla devam ettiler. Buraya kadar yapılan imkân mıdır? Bu bir imkândır çünkü 7-8 kişilik bir ailenin İstanbul’dan Hatay sınırına kadar gitmesinin maliyeti önemli düzeydedir. Biz bu konuda ısrarla destek olduk. Ancak 2023 yılının Ocak ayında GİB bu benim yetkime giriyor, siz bu faaliyeti yapamazsınız dedi ve biz bu nedenle yapamıyoruz.

Türkiye’de Gönüllü Geri Dönüş programlarının asli aktörü GİB’dir. Bu konuda 18 Haziran 2019 tarihinde gerçekleştirilen “Ortak Niyet Beyanı İmza Töreni” ile “Ulusal Destekli Gönüllü Geri Dönüş Mekanizması” tesis edilmiştir. Bu mekanizmanın kurulmasıyla “düzensiz göçmenlerin gönüllülük esası çerçevesinde ülkelerine güvenli çıkışları, menşe ülkeye dönüşlerinde yapılacak aynı ve nakdi yardımlar ile yeniden uyumlarının sağlanmasının amaçlandığı” belirtilmiştir (www.goc.gov.tr, 2020). Ancak literatür incelemesi sonucu bazı ülkelerin bu konuda belediyeleri yetkilendirdiği, en azından yapılan geri dönüş projelerini desteklediği görülmektedir.<sup>110</sup> Belediyelerin aracılık rolü devreye sokularak gönüllü geri dönüş projelerine destek sağlaması, halka en yakın kuruluşlar olmaları ve Suriyelilerin geri dönme potansiyellerini kendilerine daha kolay bildirebilecekleri, dolayısıyla belediyelerin bu faaliyetlerinin desteklenmesi önem arz etmektedir.

<sup>109</sup> Geri dönüş projesine ilişkin medyada yer alan haberler için bkz: [https://www.dha.com.tr/gundem/esenyurtta-yasayan-54-suriyeli-gonullu-geri-donus-projesiyle-ulkesine-donuyor-2112803\(09.08.2022\)](https://www.dha.com.tr/gundem/esenyurtta-yasayan-54-suriyeli-gonullu-geri-donus-projesiyle-ulkesine-donuyor-2112803(09.08.2022)); <https://halktv.com.tr/gundem/gonullu-geri-donus-projesiyle-esenyurtta-57-suriyeli-ulkelerine-dondu-697222h> (11.10.2022).

<sup>110</sup> Belçika’da 2019 yılında 61 bin civarında göç eden Suriyeli bulunmaktadır. Belçika hükümetinde bazı belediyeler göç eden yabancıların kendilerine başvuru yapmasını beklemek yerine Gönüllü Geri Dönme potansiyeline sahip olan kişileri kendisi takip etmekte ve bu yönde projeler geliştirmektedir. Bu projelerde düzensiz göçmenlere rehberlik desteği sağlanmaktadır. Bu rehberliği gerçekleştirenlerin düzensiz göçmenlerin aynı ülkelerinden seçilmesi ile güven yaratılmaktadır (Tarman, 2023: 19).

Türkiye’de yaklaşık 4 milyon Suriyeli bulunurken gönüllü geri dönüşe ilişkin veriler Suriyelilerin geri dönüşünde önemli bir sayı elde edilemediğini ve bunun insanların hâlâ güvenlik endişeleri taşıdığını ve buldukları ülkelerde mevcut bir düzen kurdukları için bu düzeni bozmak istemediklerini göstermektedir. 2017 yılında 272 bin, 2018 yılında 154 bin ve 2019 yılında 198 bin Suriyeli, ülkesine gitmiştir. Türkiye, gönüllü, onurlu ve güvenli, geri göndermeme ilkesine aykırı olmadan, geri dönüşler sağlamak için önemli çabalar sarf etse de, eve dönenlerin sayısı yaklaşık dört milyon göçmenin yanında çok düşük kalmaktadır (Doğan, 2024).

Görüşmeci (K1), entegrasyon çalışmaları üzerinde durmalarının birçok nedeni olduğunu vurgulamakla birlikte Suriyelilerin kalıcı olacaklarını düşündüklerinden faaliyetlerini bu yönde gerçekleştirdiklerini ifade etmektedir:

2015-2016 yılında sorsaydınız geçici olacaklarını söyledim. Ancak bugün gelinen süreçte insanlar artık evini, işini ve yaşamını kurmaya başladı. Yavaş yavaş topluma adapte oldu, dil öğrendi. Dolayısıyla %80’inin kalıcı olduğunu düşünüyorum. Ancak onların kalıcı olduğunu düşünmeye herkesin karar vermesi lazım. Bunların %80’inin kalıcı olacağını yöneticiler, politika üretenler, belediyeler ve vatandaşlar kabul ettiği zaman bütün bu sorunlar çözülecektir. Çünkü bu sorunların hepsinin geçici oldukları düşüncesi üzerine kurulmasından dolayı ortaya çıktığını düşünüyorum.

Sultanbeyli Belediyesi diğer belediyeler gibi entegrasyon hizmetlerini yerine getirmeye odaklanmış durumdadır. Bununla birlikte kalıcı hâle gelen Suriyeliler için en uygun yöntemin gönüllü geri dönüş değil, vatandaşlık<sup>111</sup> olduğu belirtilmiştir. Görüşmeci (S1), düşüncelerini şu şekilde aktarmaktadır:

Geçici koruma 12 yıl oldu. Bana göre devletin uygulayacağı en uygun yöntem vatandaşlığın verilmesidir. Çünkü biz vatandaşlıktan bir şey kaybetmeyiz. 85.000.000 içerisinde 3.000.000 insan hiçbir anlam ifade etmez.

Görüşmeci (S1), Suriyelilere yönelik kalıcı çözümlerin belirlenmesinde Suriye’nin mevcut durumunun da etkili olduğunu ifade etmektedir. Çünkü yalnızca gönüllü geri dönüşlerin sağlanması yeterli değildir. Suriye’de Savaşın bittiğine dair bulunan ifadelerin doğru olmadığı, bu nedenle de gönüllü geri dönüşle birlikte insanlar için onurlu ve güvenli bir yaşam alanının oluşmayacağı düşüncesi ile de vatandaşlık verilmesi gerektiğine tekrar vurgu yapmaktadır.

<sup>111</sup> GKY, Suriyelilerin vatandaşlık ve bireysel uluslararası koruma başvurusunun önünde bir engel teşkil etmektedir. Bu nedenle, Türk hükümeti 5901 Sayılı Türk Vatandaşlık Kanunu'nun (2009) istisnai vatandaşlık maddesi kapsamında geçici koruma altındaki Suriyelilere “istisnai vatandaşlık” yoluyla vatandaşlık vermektedir. Kanunu’nun 12. maddesine (Türk vatandaşlığı edinmede istisnalar) göre, “Türkiye’ye endüstriyel tesisler getiren veya sosyal veya ekonomik alanda veya bilim, teknoloji, spor, kültür veya sanat alanlarında olağanüstü bir hizmette bulunan veya bulunacağına inanan kişiler” vatandaşlık edinebilmektedir. Türkiye’de 9.05.2021 tarihine kadar 150 bin Suriyeliye, 21.03.2024 tarihi itibarıyla toplamda 134 bin 624’ü reşit ve 104 bin 144’ü ise çocuk olmak üzere 238 bin 768 Suriyeliye vatandaşlık verilmiştir (Kaya ve Yılmaz Elmas, 2019: 19; Kaya, 2023: 927; <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/>, 29.08.2024).

Küçükçekmece Belediyesi yetkilileri (K1, K2) ise kalıcı çözüm yönteminin belirlenebilmesi için öncelikle kalıcılığın belirlenmesi ve bunun üzerine politikaların geliştirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Görüşmecinin (K1), bu konuya dair düşünceleri şu şekildedir:

Kimlik mi veriyoruz, vatandaşlık mı veriyoruz? Vatandaşlık vermesek bile başka bir statü mü kazandırıyoruz? Ne kazandıracaksak kazandıralım. Artık bu insanların burada kalacakları şekilde yaşamlarını idame edecekleri bir politika geliştirmemiz gerekiyor. Bu yerelde de çok önemli.

Görüşme yapılan yetkililer uzun bir dönem misafir olarak tanımlanan Suriyelilerin çoğunluğunun Türkiye’de kalıcı olduklarını düşünmektedirler. Dolayısıyla kalıcı olacağı düşüncesi ile oluşturulacak politikaların belediyeler açısından da kolaylıklar sağlayacağı öngörülmektedir. Çünkü kalıcılık düşüncesi yerli nüfusta yükselen rahatsızlık ve gerilimlere de yol açmaktadır. Bu açıdan kalıcılıkla ilgili politikalar geliştirilecekse Suriyeliler ve yerel halk bu sürece hazırlanmalı ve bilgilendirilmelidir.

Sağlıklı bir geri dönüş sürecinin gerçekleştirilebilmesi için bireyin gönüllü olması, güvenliğin sağlanmış ve sürdürülebilir olması önemlidir. İlk olarak göç eden yabancıların gittikleri ülkelerde geri dönüşün dayatılmaması gerekmektedir. Dolayısıyla bireyler dönüş kararını gönüllü bir şekilde almış olmalıdırlar. İkinci olarak dönüş sürecinde ve bölgelerde insan güvenliğinin sağlanmış ya da sağlanıyor olması gereklidir. Son olarak dönüşün kalıcı ve sürdürülebilir kılınması bu sürecin en önemli sacayaklarını oluşturmaktadır. İç savaşın hâlen daha devam ettiği ve yeni askeri çatışmaların ortaya çıkabileceği Suriye’de güvenlik endişelerinin yüksek olması ve Esad yönetiminin geri dönenlere uyguladığı politikalarından kaynaklı sürdürülebilirlik sorunu, Suriye’ye geri dönüşün sorunlu olduğunu ve uygulamaya geçilmesi hâlinde bütünsel bir yaklaşımdan uzak olacağını göstermektedir. Bunun ötesinde bir değerlendirme yapılacak olursa; Türkiye’de oluşan geri dönüş siyasetinin (i) Suriye ile, (ii) Türkiye ile, (iii) Suriyelilerin kendisi ile ve (iv) uluslararası mülteci rejimi ile ilgili birçok faktörden etkilendiği açıktır (İçduygu ve Ayaşlı, 2019: 16). Türkiye’nin uluslararası olarak yerinden edilmiş kişilerin çoğunluğunu oluşturan Avrupalı olmayan sığınmacılara tam mülteci statüsü vermemesi, tesadüfi veya yasa yapımında deneyim eksikliğinin bir sonucu değildir; stratejik bir tercih olarak da ifade edilebilir. Türkiye bu şekilde davranarak tüm hakları vermek zorunda olan bir “sığınma ülkesi” olma durumunu kısmen önlemeye çalışmaktadır (Gökalp Aras, 2023).

#### **4.2.2.5. Belediyelerin Göçe Yönelik Söylemleri**

Yapılan durum çalışması ile belediye yetkililerinin söylemleri veya bakış açıları Lowndes Karakaya Polat’ın (2020;) ortaya koyduğu “insancılık, pragmatizm, sosyal uyum, eşit haklar ve mülteci karşıtlığı” politika anlatıları açısından değerlendirilecek olursa bu belediyelerde ortak söylemlerin bulunduğu net bir şekilde görülmektedir. Aşağıda Tablo 35’te söylemlerin görünürlüklerine yer verilmiştir.

**Tablo 34: Belediyelerin Göçe Yönelik Söylemleri**

Belediyeler	İnsancılık	Pragmatizm	Sosyal Uyum	Mülteci Karşıtlığı
Esenyurt Belediyesi	+	+	+	-
Küçükçekmece Belediyesi	+	+	+	-
Sultanbeyli Belediyesi	+	+	+	-

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

AK Parti'nin 2024 yılı yerel seçim beyannamesinde belirtildiği üzere “göç sorununda merkezi idarenin uyguladığı entegre politikaya katkı vermeye devam edilmesi ve sığınmacılar üzerinden üretilen, ırkçı, popülist ve provokatör girişimlerle, dezenformasyonla ve algı operasyonlarıyla mücadele edilmesi” söyleminin AK Partili Sultanbeyli Belediyesi, CHP'li Esenyurt ve Küçükçekmece Belediyelerinin de söylem ve uygulamalarına yansıdığı görülmektedir. Bu açıdan yerel seçim beyannamelerinde yer alan ifadelerin belediyelerin uygulamalarında vücut bulduğu söylenebilir. Bu noktada Küçükçekmece Belediye yetkilisi; “İktidar bu faaliyetleri yapmamızı istiyor, her ne kadar mevzuatta doğrudan yetkilendirilmiş olmasak da iktidar bu konuda bize izin verdiği için biz bu faaliyetleri gerçekleştirebiliyoruz” söyleminde bulunmaktadır. Ayrıca CHP'nin 2024 yılı yerel seçim beyannamesinde yer alan “Nüfus hareketliliğinin yoğun olduğu kentlerde merkezi yönetim ve güvenilir STK'lar ile iş birliği içerisinde, yabancı göçmen ve sığınmacılara yönelik geri dönüşü teşvik edici politikalar izlenmesi” ifadelerinin yerelde Esenyurt Belediyesi tarafından sıklıkla vurgulandığı ve bu yönde çalışmalar gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Görüşmeler açısından özellikle ifade edilmesi gereken bir durum ise sürece parti bazlı bakılmadığının tespit edilmesidir.

Araştırma kapsamında ele alınan belediyeler, hizmet sunumlarını “insani görev” olarak addetmektedirler. Ayrıca geçmişte olduğu gibi Türkiye'nin kendilerine göç edenleri her zaman misafirperverlikle ağırladığı, yardımsever olduğu ifade edilmiştir. Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli'deki yerel aktörlerin tüm hizmet bilinçlerinin altında değişmeyen bir insani yardım söylemi bulunmaktadır. Bu insani yardımla birlikte süreci sahiplendikleri görülmektedir. Dindarık ve Fidan'ın (2019: 136) belirttiği üzere insani yardımın amacı; yardıma ihtiyaç duyan, zor durumda olan insanlara hiçbir karşılık beklemeden yardım eli uzatarak ihtiyaçlarını karşılamaktır. Yalnızca bir zaman diliminde değil ihtiyaçların ortaya çıktığı farklı zamanlarda faaliyetlerin yürütülüp yardım yapılması ortak paydada buluşmayı sağlayan amaçtır. Görüşmeci (S1), konu ile ilgili “Türkiye büyük bir insani değer kuşanarak oradaki kapıyı açarak o insanların içeri girmesini sağladı. Bu çok kıymetli bir şeydi ve yine öyle bir şey olursa yine yapılması taraftarıyım”, demiştir. Görüşmeci (E1); “Düşünsenize şimdi mahallenizde veya apartmanınızda yabancı bir aile oturuyor. Zor şartlar altında yaşıyorlar, 3 tane çocuğu var, 2 tanesi okula gitmiyor. Bu size bir sorumluluk yüklemiyor mu? Vicdanen, insani olarak bu sorumluluğu hissediyorsunuz.” ifadeleri ile görüşünü desteklemiştir.

Bağcılar Belediyesi yetkilisinin (B1), görüşmede sık sık insani görev ve Osmanlı İmparatorluğu'ndan bu yana göç eden topluluklara misafirperverlik gösterildiği vurgusu olmasına

rağmen, 2019 yılı sonrasında Suriyelilerin ilçede kalış sürelerinin uzamasının halkta önemli düzeyde tepkilerine neden olmasından dolayı hizmet politikasından vazgeçtiklerini dile getirmiştir. Toplum açısından ilk başta gösterilen “misafirperverlik” Erdoğan’ın da (2020a: 12) belirttiği üzere yerini “tahammüle” bırakmıştır. Bu durum belediyenin uygulamalarını değiştirmiştir. Dolayısıyla belediyelerin rolü konusunda Bağcılar Belediyesi’nin yalnızca mevcut durumu ortaya koyulmuştur.

İnsani bir vurgunun varlığı, göç eden yabancılar açısından “güvenli bir ortam”ın yaratılması hususunda önemli ancak yeterli bir bakış açısı olmayacaktır. Sorumluluk ve görev paylaşımı net olarak yapılmadığı sürece belediyeler açısından farklı derecelerde farklı uygulamalar gerçekleştirilmeye devam edecektir.

Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyeleri göç yönetiminde baştan itibaren pragmatik bir yaklaşım sergilemişlerdir. İnsani görev olmakla birlikte, hizmet sunumunun gerçekleştirilmemesinin toplum huzuru ve gelecekteki durumu için önemli olduğu bir gerçektir. Bu durumda değerlerden ziyade toplumsal çıkarlar önemli hâle gelmiştir. Dolayısıyla söz konusu belediyelerde pragmatizm, insani yardımla birlikte toplumun huzurunun sağlanabilmesi için yaygındır. Pragmatik yaklaşımlara (Lowndes ve Karakaya Polat; 2020: 398) ilişkin yetkililerin söylemleri incelendiğinde Görüşmecinin (S1), belediyelerin eylemsizliklerine ilişkin ifadesi şu şekildedir:

Belediyeler bir ilçenin anasıdır. Diğer birimler baba veya dede olabilir ancak belediyeler anasıdır. Bu yüzden ilçemizle ilgili her şeyi biliyoruz ve sorumluluk aldığımızda her şeyi yapabiliriz, göç konusunda diğer belediyeler de biraz zahmet edip çabalasınlar.

Görüşmeci (S1), bu ifadesi ile diğer belediyeleri eleştirmiştir. Aynı zamanda uluslararası kuruluşlardan alınan fonların belediyeler için ayrı bir kaynak teşkil etmesi yerel halka da hizmet sunulmasını sağlamaktadır (Lowndes ve Karakaya Polat; 2020: 398). Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli belediyelerinin gerçekleştirdikleri projelerin çoğunluğu yerel halkı da kapsamaktadır.

Suriyelilere hizmet sunmayı en derin şekilde insani görev olarak addeden belediye yetkilileri de (E1, K1, K2, S1) *göçmen karşıtlığının* toplum açısından oluştuğunu tüm faaliyetlerini bu durumun önüne geçilebilmesi için gerçekleştirdiklerini ifade etmişlerdir. Dolayısıyla araştırma kapsamında ele alınan belediyeler *yabancı/mülteci karşıtlığının* tam karşısında durmaya çalışmaktadır. Yabancı/mülteci karşıtlığının özellikle insanların sosyal medya ve basının etkisi ile %90 oranında yanlış bilgi ile donanmış olmalarından dolayı oluştuğunu ve bunu bir proje ortamında ölçmeye çalıştığını ifade eden Sultanbeyli yetkilisi (S1), deneyimini şu şekilde aktarmaktadır:

...Tüm kilit aktörlere yönelik sosyal uyum amaçlı yaptığımız çalışmanın ikincisinde 360’a yakın imam, müezzin ve Kur'an kursu hocası üzere Diyanet’in tüm birimlerini 5 grup hâlinde Toplum Merkezimizin kafesine davet ettik. Ekranı Haşır süresinin ayetini yansıttım:

“... gönüllerine imanı yerleştirmiş olan kimseler (ensar), kendilerine göç edip gelenleri (muhacirler) severler ve onlara verilenlerden dolayı içlerinde bir rahatsızlık hissetmezler. Kendileri zaruret içinde bulunsalar bile onları kendilerine tercih ederler...” (Kur’an Yolu Meali, el-Haşr 59/9).

Bakıyorum tepki nedir? Tepkiyi ölçüyorum, sen imamsın, müezzinsin? Dışarıda belki seküler yapıdaki bir insan, belki daha farklı bakıyor, anlıyor ancak sen bakamazsın. Senin dinin sana bunu emrediyor ve sen bu dinin personelisin. Maaş alıyorsun. Yani yalnızca bir proje toplantısı esnasında dahi bile şok edici sonuçlar aldım. Dolayısıyla belediyelerin ilçesindeki tüm kamu kurumlarıyla, STK’larla bir araya gelerek sosyal uyuma bütün enerjisini harcaması gerekmektedir.

Yapılan tüm değerlendirmeler bağlamında; Türkiye’de standart bir yerel göç politikası ve faaliyetlerinin bulunmadığı göçün karmaşık bir sorun olması nedeniyle de bulunamayacağı ifade edilebilir. Bu açıdan göçle mücadele kapsamında belediyelerin farklı uygulamalarının bulunduğu bu faaliyetlerinin göç yönetimi stratejisi kapsamında değil daha çok *gönüllülük* anlayışı ile ele alındığı görülmektedir. Elde edilen bulgular sonucunda ilçe belediyelerinin göç yönetiminde rolleri Danış ve Sert’in (2019: 56-57) ortaya koyduğu sınıflandırma içerisinde; Bağcılar Belediyesi 2012-2019 yılları arasında insani yardımları savunan bir belediye olarak üçüncü yaklaşımda yer alırken, 2019 yılı sonrasında Bağcılar Belediyesi, halkın tepkisi ve siyasi kaygılar nedeniyle sessiz kalan “ilgisiz belediyeler”, Topal Demiroğlu’nun ifadesi ile (2020) sessiz belediyeler olarak nitelendirilen ikinci yaklaşımda yer aldığı tespit edilmiştir. Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyeleri’nin göç yönetimine yerel düzeyde etkin bir şekilde katkı sunmaları, sosyal yardımların ötesinde sosyal uyumun sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütmeleri dolayısıyla sosyal yardım+sosyal uyumu savunan belediyeler olarak sınıflandırılan dördüncü yaklaşım içerisinde yer aldıkları belirlenmişti

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Uluslararası göç konusu, her bölgeyi etkisi altına almakta ve ülkeler, menşe, transit ülke ya da hedef ülke olarak geçmişten günümüze bu göç hareketlerinden etkilenmeye devam etmektedir. Özellikle ölçeği ve karmaşıklığı nedeniyle 2015 yılından sonra kendisini daha fazla hissettiren göç olgusu (*göç krizi*) birbirine bağlı nedenleri ile birlikte birçok alan üzerinde önemli düzeyde baskı oluşturmuştur. Bu durum, bir taraftan göç edenlere yönelik dayanışma yaklaşımı, diğer taraftan sınır yönetimi kabul politikaları, göç edenleri koruma rejimleri ve ulusal güvenliğe yönelik mevcut iç politika ve düzenlemelerle birbirine bağlıdır. Bu açıdan net bir mücadele stratejisi ve çözümü olmayan söz konusu göç olgusu, tüm dünya ülkeleri açısından farklı çözümlerin getirilmesi ile davranış değişikliğine yol açmış ve birçok devletin çözüm yolu, öngörülemez sonuçlara ve genellikle politika başarısızlığına neden olmuştur. Bu şekliyle ele alındığında uluslararası göç, dünyanın her yerinde ekonomik, sosyal ve güvenlikle ilişkili sayısız konuyla ilgili çok boyutlu, karmaşık bir sorundur. Doğası ve sahip olduğu karmaşık dinamikler nedeniyle göç, hiçbir zaman tamamen anlaşılabilir, ölçülemez ve denetim altına alınamaz bir nitelik göstermektedir. Bu nedenle uluslararası göç konusu, bir ülkenin ya da bölgenin sorunu olmanın çok ötesindedir. Yaşanan küresel göç dalgası küresel ve ülkelerin kendi içindeki birçok farklı aktörün çözümüne ihtiyaç duyan bir konudur. Yerel deneyimler ne kadar önemli ve verimli olursa olsun uluslararası sorunlara ancak kısmi çözümler getirilebilir. Karmaşık sorunlara neden olan temel jeopolitik çatışmaları çözemezler yalnızca bunların yerel sonuçlarıyla başa çıkmaya yardımcı olabilirler (Mcauliffe ve Khadria, 2020: 5; Rijavec vd., 2021: 3).

Göç ve göçün sebep ve etkileri ulusal düzeyde, uluslararası göç edenleri kabul etme ve yerel topluluklarla ilişkiler yerel düzeyde çeşitli özel sorunlara neden olmaktadır. Bunlar küçük veya büyük zorluklar olarak ifade edilebilir, ancak niceliklerine bakılmaksızın hepsi insanlar ve diğer aktörler için önemlidir. Suriyelilerin Türkiye'ye kitlesel göçü ve özellikle 2015 yılında sayılarının dünya genelinde en yüksek rakamlara ulaşması nedeniyle, AB'nin Türkiye'ye geçici koruma altındaki Suriyelilerin eğitime, sağlık hizmetlerine ve iş gücü piyasasına erişimi gibi farklı yaşam alanlarına dâhil edilmesi için mali yardım sağlamasıyla göç sorununun yönetilmesinde yerele dönüş başladığı görülmektedir. Göçün, toplumsal, ekonomik ve kültürel etkilerinin çoğunluğunun yerel olması nedeniyle ilk bakışta yerele dönüş, kitlesel göçün yönetiminde en uygun yaklaşım gibi görünmektedir. Ancak merkezî yönetim aktörlerinin sorumluluklarını yerel aktörlere (belediyeler, STK'lar, göçmenler) devretme isteklerinin arkasında neoliberal düşünce yatmaktadır. Sorumlulukların yerel aktörlere devredilmesi ile merkezî yönetim tarafından belediyelere kaynak tahsisi yapılmamıştır. Kaynak tahsisi olmaksızın sorumlulukların devredilmesi, belediyeleri,

STK'ları ve göç eden yabancıları güçlendirmemiştir (Kaya, 2023: 930). Bu kapsamda hazırlanan tez çalışmasında göç, karmaşık sorun bağlamında ele alınmış, İstanbul'dan seçilmiş ilçe belediyeleri örneğinde uluslararası göçle mücadelede belediyelerin konumuna ilişkin değerlendirmelerde bulunularak, belediyelerin göçle mücadelede çözüme en çok yaklaştığı strateji ortaya koyulmuştur. Tez çalışmasında *karmaşık sorun bağlamında göçle mücadelede belediyelerin yeri nedir?* ana sorusuna geçerli bir yanıt aranmıştır.

Tez çalışmasının ilk varsayımı, *karmaşık sorunlar kavramının analitik bir çerçeve sağladığı* şeklindedir. Tez çalışmasının ilk bölümünde vurgulanmak istenen ana çerçeveyi; Rittel ve Webber'in (1973) uygulayıcıların, akademisyenlerin ve halkın karmaşık sorunların toplumsal gerçekliğine dikkatini çevirmek adına ortaya koyduğu "karmaşık sorunlar" kavramı oluşturmaktadır. Birinci bölümde yer verilen kavramsal çerçevenin oluşturulmasında geleneksel ve bibliyometrik literatür taraması gerçekleştirilmiş ve "Diğer araştırmacılar bu konu alanında herhangi bir çalışma yaptı mı? Çalışmalarının sonuçları ne gösteriyor? Bu konuda daha fazla araştırma yapılması gerekiyor mu ve gerekiyorsa hangi spesifik alanlarda? sorularına yanıt niteliğinde bir kavramsal çerçeve düzeneği oluşturulmuştur. Bu kavramsal çerçeve ile karmaşık sorunlara dair getirilen tüm değerlendirmelerin ve tartışmaların karmaşık sorunlar literatürüne katkı sağladığı ya da analitik bir çerçeve çizilmesi açısından öneminin azalmasına mı neden olduğu hususu tartışılmıştır. Catron'un (1981: 13-14) bu kavramsallaştırmaya ilişkin değerlendirmesinin ise kapsayıcı ve önemli olduğu ifade edilebilir. Bu çerçeveyi, karmaşık sorunların varlığını tespit etmek için "ontolojik", onları anlama yeteneğine meydan okumak için "epistemolojik" ve onlarla ilgili olarak doğru davranma yeteneğinin sorgulanması açısından "etik" olarak görmesi (1981: 13- 14) en genel yaklaşımın özeti niteliğinde ifade edilebilir.

Bu kapsamda literatür taraması sonucu karmaşık sorunlar kavramının aslında neyi yapmaya çalıştığına ilişkin bulguların "Üçlü -A Stratejisi" (a triple-A strategy) olarak da ifade edilen güçlü yönleri sahip olduğu tespit edilmiştir. "Üçlü A Stratejisi"; karmaşık sorunlar kavramının, bu sorunların her yerde mevcut olduğu konusunda genel bir eğilimini göstermektedir. Ayrıca karmaşık sorunlar kavramının *farkındalık (awareness)* yarattığı; karmaşık sorunların çözümsüzlüğünün ve inatçılığının *kabullenilmesi (acceptance)* ve bu sorunlarla yenilikçi *adaptasyon (adaptation)* stratejileri ve yaklaşımlarıyla mücadele edilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır (Lindblom, 1959; Skaburskis, 2008: 279; Xiang, 2013: 3). İklim değişikliği, yoksulluk ve COVID-19 gibi küresel ve yerel etkileri bulunan sorunlara da karmaşık hatta süper karmaşık sorun perspektifinden yaklaşılmasının, bu sorunların sahip olduğu özelliklere daha dikkat edilmesini ve çözüme yönelik yaklaşımların belirlenmesini sağlayacağı ifade edilebilir. Ayrıca karmaşık sorunlarla mücadele edilmesine ilişkin literatürde ön plana çıkan koordinasyona dayalı stratejilerin, iş birlikçi stratejilerin ve liderlik temelli stratejilerin bu karmaşık sorunların çözümünde tek başına yeterli olamayacağı, karmaşık sorunun özellikleri ve bağlamlarına göre üç stratejiden de yararlanılması gerektiği öngörülmüştür.

Tez çalışmasının ikinci varsayımı; *göç, karmaşık bir sorundur*, şeklindedir. Bu varsayım Rittel ve Webber'in (1973) ortaya koyduğu on özelliğin sentezlenmesi ile birlikte göç olgusu, *tanımlanma ve formülasyon belirsizliği [disiplinler arasılık, kavramsal ve anlamsal çeşitlilik/belirsizlik ve teorilerin çeşitliliği]*, *göçün sürekliliği, göçe ilişkin çözümlerin değerlendirilmesi ve göçün sorunlar yumağına neden olması* başlıkları ile ele alınarak varsayım doğrulanmıştır. Özellikle tez kapsamında oluşturulan karmaşıklık diyagramı (Şekil 3) dahi başlangıçta bu varsayımı doğrular niteliktedir. Göç etme nedenlerinin, transit, hedef ve menşe ülke bakımından göç faktörlerinin çeşitliliği; göç etme nedenlerine göre göç edenlerin isimlerinin ve statülerinin, bununla birlikte haklarının çeşitliliği; ülkelere göre bu hakların değişkenlik göstermesi; göç edenler ve göç edilen ülkelerde yaşayanlar için çeşitli sorunların ortaya çıkması ve bu sorunlara yönelik çözümlerin tek bir standardının bulunmaması; göçün günümüze değin ölçek ve karmaşıklığı ile süreklilik göstermesi, bir taraftan uluslararası göçün anlam ve gerekçelerinin anlaşılmasının zor olduğunu ortaya koyarken diğer taraftan ise üzerinde durulması gereken hassas bir konu olduğunun da kanıtı niteliğindedir. Bu açıdan tanımlama ve formülasyon belirsizliği göçün en temel özelliğidir.

Disiplinler arasında göçün doğası, kavramsallaştırılması ve metodolojisi konusunda farklı kavramsal çerçeveler veya hipotezler ve değişkenler bulunmaktadır. Bu nedenle göç de antropoloji, demografi, ekonomi, coğrafya, tarih hukuk ve siyaset bilimi vb. birden çok disiplinlerdeki kavram ve önermelere dayandırılarak açıklanabilmektedir. Dolayısıyla disiplinler arası niteliğe sahip göç konusunda tek bir tanım üzerinde uzlaşabilmek ve göçü tek bir disiplin kuramı ile açıklamak mümkün değildir. Kavramsal açıdan, göçle ilişkili kavramlar farklı bağlamlarda, farklı anlamlara gelebilmekte ve bu da göçle ilgili kavramların mutlak terimlerle kolayca tanımlanamayacağını, aynı zamanda görece anlaşılması gerektiğini göstermektedir. Göçmen, mülteci, sığınmacı, geçici koruma ve yerinden edilmiş kişi statülerine ilişkin mevcut tanımların göç edenleri ne kadar kapsadığı da tartışmalıdır. Bu hususlara bir de kavramların arkasında yatan anlamların onları algılayacak olanlar açısından farklı anlamlar taşıyabileceği eklendiğinde ise belirsizlikler ve karmaşıklıklar daha da çoğalmaktadır. Göç teorileri incelendiğinde ise teorilerin göç süreçlerine veya göçmen kabul eden toplumlara odaklanmaları nedeniyle, göçün doğası hakkında yetersiz kaldıkları ifade edilebilir. Çünkü göç olgusunun temelinde pek çok farklı ekonomik, sosyal, kültürel, ailevi ve siyasi sebep bulunabileceğinden günümüzde genel geçerliliğe sahip bir göç teorisinin bulunduğunu söylemek mümkün değildir. İnsanlık tarihi kadar eski olan göç olgusunun günümüze değin göç kalıplarının çeşitlenmesi ile devam etmesi, göçün mutlak bir şekilde durdurma kuralının olmadığını da göstermektedir. Dolayısıyla göçün hiçbir zaman net olarak tahmin edilemeyeceği ya da öngörülemeyeceğinin kabul edilmesi gereklidir. Günümüzde yaşanan İsrail- Filistin Savaşı sonrasında bir taraftan zorla yerinden edilen 2 milyon Filistinli'nin mülteci kamplarında yaşamak zorunda kalması diğer taraftan 40 bin İsraili'nin ülkesini terk etmesiyle negatif göçün gerçekleşmesi, göçün devamlılığını ve çok boyutluluğunu gözler önüne sermektedir. Bu nedenle, göçün boyutu ve örüntüsündeki belirsizlikle başa çıkmak, göç politikaları tasarlanırken önemlidir. Bu noktada kabul

edilmiş bir çözüme ulaşmak için ortak bir anlayışın bulunması ise karmaşık sorunların doğasına aykırıdır. Bunun yerine, göçe yönelik ilgili aktörlerin farklı ancak bağlantılı öznel anlayışları ve çözüm yöntemleri bulunmaktadır. Bu çözümler arasında “gönüllü geri dönüş, yerel entegrasyon ve üçüncü bir ülkeye yerleştirme” yer almaktadır. Ancak sayıları gün geçtikçe artan mültecilerin, yerinden edilmiş kişilerin ve geçici koruma altında bulunan Suriyeliler için kalıcı çözümlerin uygulanamadığını, çözüme ulaşabilmek için çözüm getirilemeyen diğer problemlerin varlığına dikkat çekilmeye çalışıldığı ifade edilebilir.

Uzun'un (2020c) ifade ettiği üzere uluslararası göç, etkileme alanı açısından örgütsel sınırları aşan küresel ve yerel nitelikte birçok sorunun sebebi olan karmaşık sorundur. Göçle birlikte ortaya çıkan barınma, sağlık, eğitim, dil, iş gücü vb. alt sorunlar birçok bakanlığı ve farklı sektörlerdeki kamu kurumlarını, yerel yönetimleri özellikle belediyeleri, uluslararası kuruluşları, sivil toplum kuruluşlarını ve özel sektörü ilgilendirmektedir. Ekonomik, siyasal, yönetsel ve sosyal eğilimler değiştikçe, göçle ilişkili tüm bileşenler değişmekte, çoğalmakta, belirsizlikler artmakta ve karmaşık çok boyutlu bir süreç ve göç yönetimi ortaya çıkmaktadır. Ayrıca saha araştırmasından elde edilen farklı bulgular da göçün çok boyutluluğunu ve kapsamını ortaya koyarken, karmaşık bir sorun olduğunu göstermektedir. İfade edilebilir ki; formülasyon, problem tanımlama, süreklilik, net bir çözüm yönteminin bulunmaması, çözüme karşı direnç göstermesi ve çok farklı düzeyde sorunlara neden olması ile göç, karmaşık bir sorundur.

Tez çalışmasının üçüncü varsayımı; *göçle mücadelede belediyelerin yaklaşımları dolayısıyla rolleri farklılaşmaktadır*, şeklindedir. Bu varsayım ilgili belediye yetkilileri ile yapılan derinlemesine görüşmeden elde edilen bulgularla doğrulanmıştır. Saha araştırmasından elde edilen bulgular, Danış ve Sert'in (2019: 56-57) ortaya koyduğu belediyelerin göçle mücadeledeki yaklaşımlarına ilişkin sınıflandırma içerisinde Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyelerinin göç yönetiminde, yerel düzeyde etkin bir şekilde katkı sunmaları, sosyal yardımların ötesinde sosyal uyumun sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütmeleri dolayısıyla sosyal yardım+sosyal uyumu savunan belediyeler olarak dördüncü yaklaşımda yer aldıkları tespit edilmiştir. Bu belediyelerin sürecin başlangıç yılı olan 2012 yılından 2024 yılına kadar yaklaşımlarını değiştirmeden, süreci daha da fazla sahiplenerek mücadeleye devam ettikleri tespit edilmiştir. Bağcılar Belediyesi bu belediyelerden tamamen farklılaşarak yıllar içerisinde göçle mücadeleye ilişkin yaklaşımını değiştirmiştir. 2019 yılına kadar insani yardımların yapılması gerektiği konusunda çalışmalarını yürüten ve öncü çalışmaları da gerçekleştiren Bağcılar Belediyesi, 2018 yılı sonlarında yerel halkın ciddi tepkisi ile karşılaşmaları ve bu tepkilerin tekrar seçilme kaygılarını etkilemeleri nedeniyle 2019 yılı sonrasında “ilgisiz belediye” veya Topal Demiroğlu'nun ifadesi ile (2020) “sessiz belediye”, konumuna geçmiştir. Bu nedenle tez çalışması kapsamında Bağcılar Belediyesi'nin göçle mücadeledeki yerine ilişkin mevcut durum çerçevesinde betimleme ve değerlendirmeler yapılmıştır. Diğer üç ilçe belediyesi Suriyelilerin ilçelerine gelmelerinden itibaren benimsedikleri yaklaşımlarını aynı şekilde sürdürmüştür. Bir taraftan insani yardımların gerçekleştirilmesine ilişkin sosyal yardımların

yapılması, eğitimlerinin verilmesi ve dil bariyerinin aşılması gibi konularda Suriyelilere destek sağlamışlardır. Diğer taraftan ihtiyaçların gün geçtikçe değişmesi ve Suriyelilerinin kalıcılık sürelerinin uzaması ile önemi daha da artan sosyal uyumun ve toplumsal kabulün sağlanmasına yönelik hizmetleri yerine getirmeye çalışmışlardır. Çalışmada kurumsal düzenlemeler ne olursa olsun belediyelerin aynı sorulara yanıt bulması gerektiği tespit edilmiştir. Bunlar arasında Suriyelilere sosyal yardımların ve hizmetlerin nasıl sağlanacağı, ihtiyaçlarının tespit edilmesi için verilerin nasıl elde edileceği, “sosyal uyum ve toplumsal kabul” çalışmalarının nasıl yapılacağı öne çıkmaktadır. Bu sorunlar yerel düzeyde kendilerini somut olarak hissettirmektedir. Göç edenlerin sayısı ve belirli ilçelerdeki yoğunlaşmaları artarsa bu sorunlar daha da artacaktır. Bu belediyeler ilgili yasal mevzuatın ve verilen maddi imkânların ötesinde göçle mücadelede, sürecin sahiplenilmesi ve belli bir perspektifte yaklaşılması gereken bir sorun olduğunu ortaya koymuş belediyelerdir. Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmeler neticesinde rollerinin değişmesine etki eden en önemli faktörler, ilçenin kendi nüfus büyüklüğünün fazla olması, geçici koruma altında bulunan Suriyeli nüfus sayısının fazla olması ve bu sayısal büyüklüklere bağlı olarak göç eden yabancılar ve toplum açısından farklı sorunların ortaya çıkması olarak sıralanabilir. İlçede yaşayan geçici korunan Suriyelilerin sayısı; göç edenlerin ve belediyelerin ihtiyaçlarını farklılaştırdığı gibi belediyelerin görevlerini yerine getirme fırsatlarını ve sosyal uyum ve toplumsal kabulü doğrudan etkilemektedir.

Dördüncü varsayım *göçle mücadelede çözüme en çok yaklaşan strateji iş birlikçi yönetim stratejisidir*, şeklindedir. Esenyurt, Küçükçekmece ve Sultanbeyli Belediyeleri bütçe yetersizliği yaşamaları dolayısıyla bu konuda çözüm stratejisi olarak iş birlikçi yönetim stratejilerine yönelerek ulusal, uluslararası kuruluşlar ve STK’larla iş birlikleri sayesinde küresel ve ulusal düzeyde maddi kaynaklar oluşturmuşlardır. Belediye yetkilileri, kurumlarla destek projeleri yaparak tüm yabancıların ve yerli halkın da yaşamlarını kapsayan çok boyutlu ve farklı hizmetleri, aldıkları fonlarla etkin bir şekilde yerine getirdiklerini ifade etmektedirler. İş birlikçi yönetim süreçleri ve ağ mekanizmaları karmaşık sorun olarak göçün, belirsizlik ve karmaşıklığının azaltılması, çözümüne ilişkin gerekli bilginin, deneyimin elde edilmesi ve paylaşılması, taraflar arasındaki çatışmaların azaltılarak fikir birliğine ulaşılması, daha etkin ve kabul gören çözümler sağlanması konusunda etkin bir yaklaşım olarak ortaya çıkmaktadır. Bu belediyelerde iş birlikçi gündemler ve yöntemler “amaca uygun” olarak gerçekleştirilmiştir. Ayrıca görüşme yapılan yetkililerin, bu iş birliklerinin oluşturulması ve uygulanmasında; politik ve teknik tecrübeye dayalı önemli bakış açılarına sahip olması dolayısıyla iş birlikçi stratejide başarılı projeleri gerçekleştirdikleri tespit edilmiştir. Ancak iş birlikçi yönetim stratejisi ile göç yönetimi sürecinde ortaya çıkan sorunların kökenlerine inmeden birtakım belirtilerine odaklanarak daha kısa dönemli, geçici çözümler üretmeye çalıştıkları bir gerçektir. Bunun nedenleri çeşitli olmakla birlikte bu belediyeler özelinde, Suriyeli nüfusun kent nüfusu içerisinde çok fazla olması, göçle gelen karmaşıklıklara daha somut, hızlı ve hedefe yönelik politika müdahaleleri gerektirmiştir. Diğer taraftan bu stratejinin geleceğinin de belirsiz olması belediyelerin çözüm yöntemlerinin karşısında bir sorun olarak durmaktadır. Ayrıca Topal Demiroğlu’nun (2020) da tespit ettiği üzere STK’ların fonlara erişiminin kolay olması, belediyelere

net bir şekilde yasal yetki ve kaynağın verilmemesi durumunda, belediyelerin göçle mücadele sürecinin, “proje temelli” olarak ele alınmaya devam etmesi, bu stratejinin doğurduğu bir sorun alanıdır. Çünkü proje temelli yaklaşımı benimseyen belediyelerin sayısının artması durumunda kamu yönetiminin ve belediyelerin rolü, hesap verebilirlik ve yerel demokrasi açısından tartışmalı hâle gelecektir.

Bu tez çalışması ulusal ve uluslararası literatüre kavramsal ve ampirik açıdan katkılar sunmaktadır. İlk olarak geleneksel ve bibliyometrik tarama yöntemi birlikte kullanılarak karmaşık sorunlara dair kavramsal bir çerçeve oluşturulmuş, bu yolla ulusal literatüre katkı sağlanmıştır. İkinci olarak karmaşık sorunların özellikleri sentezlenerek göç, karmaşık sorun olarak değerlendirilmiştir. Üçüncü olarak, Türkiye’de göç yönetiminin aktör, uygulama ve söylem bağlamında karmaşıklığının değerlendirilmesi ile göç yönetimine karmaşık sorunlar perspektifinde bütüncül bir bakış ortaya koyulmuştur. Son olarak ise karmaşık sorun olan göçle mücadelede belediyelerin rollerinin ortaya koyulmasına ilişkin gerçekleştirilen saha araştırması ile hem ulusal hem de uluslararası literatüre ampirik açıdan katkıda bulunulmuştur.

Türkiye’nin jeopolitik ve jeostratejik konumu itibarıyla göç almaya devam edeceği görülmektedir. Tez çalışması kapsamında göç yönetimine ilişkin merkezî yönetim ve yerel yönetim yöneticilerine şu öneriler sunulabilir:

- Karmaşık bir sorun olarak göçü çözmek için kullanabilecek bir protokol seti bulunmamaktadır. Sürekli değişen ve tahmin edilemez şekillerde birbirleriyle etkileşime giren ekonomik, sosyal ve çevresel boyutları bulunan göç, basit/uyusal sorunlar gibi çözülemez. Bunun yöneticiler tarafından kabul edilmesi ile birlikte yöneticilerin göç olgusuna karmaşık sorun perspektifinden bakmaları, onları eylemsizliğe sürüklemeyecek, aksine sorunu aşırı basitleştirmekten uzak tutarak dikkatin daha fazla etki alanlarına yönlendirilmesini sağlayacaktır. Rittel ve Webber (1973) tarafından sunulan karmaşık sorunlar kavramı, göçün çok yönlü doğasını ve bunu çözmek için karmaşık yöntem ve çözümlerin gerekliliğini kabul ederek gücün sürekliliğinin anlaşılmasına ve sorunun bütünüyle benimsenmesine yardımcı olmaktadır. Bu yaklaşım böylece yöneticilerin göç ve diğer karmaşık sorunlara bütüncül bir perspektiften bakmalarını ve sürekli iyileştirme süreci içerisinde olmalarını sağlayacaktır. Devam eden göç krizinin şehirleri büyük bir baskı altına alırken aynı zamanda birçok yeniliğe de yol açtığı ifade edilebilir. Belediyelerin göç sorunu ile başa çıkma yöntemleri gelecekte karşılaşılabilecek diğer karmaşık sorunlara nasıl yanıt vereceği konusunda da bir öngörü oluşturacaktır.
- Yabancı nüfusunun, ilçe nüfusunun yüzde 5’ini geçtiği ilçelerde ayrıca “Göç Birimleri” kurulması önerilmektedir. Bu aşamada, ilçede ayrı bir göç biriminin kurulması ayrımcılık yapıyor endişelerini doğurabilecektir. Ancak birimlerin kurulması ile göçle gelen

yabancılara yönelik merkezî hükûmet tarafından belirli bir yönetim politikasının olduğu net olarak halka gösterilmiş olacaktır. Bu sayede halkın göç ve göçe eden yabancılara kabul etme düzeyinin artacağı ve belediye yönetiminin bu konudaki etkinliğinin artacağı düşünülmektedir.

- 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda göçle mücadelede belediyelerin önünde herhangi bir yasak veya idari engel bulunmamaktadır. Belediyelerin, göç eden yabancılara ve geçici koruma altında bulunan Suriyelilere hizmet verme konusunda yasal idari engelleri bahane etmemesi ve göçle mücadelede farklı yaklaşımların önüne geçilebilmesi için bu konunun belediyelerin inisiyatiflerine bırakılmayacak şekilde, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda, düzenlemelerin yapılması önerilmektedir. Bu sayede göçle mücadelede belediyeler inisiyatiflerine veya halktan gelen tepkilere göre hareket edemeyecek ve ülke genelinde belediyelerin rolü netleştirilmiş olacaktır.
- “Afet yerel ise çözümü de yereldir” (Erdoğan ve Çorabatır, 2019) ifadesinden hareketle, yetki alanının belirlenmesi ile birlikte yeterli kaynağın verilmesi de önerilmektedir. Aksi takdirde yetki verilerek kaynağın verilmemesi durumunda tekrar farklı yaklaşımlar ortaya çıkacak, özellikle sosyal uyumun sağlanması konusunda ciddi sorunlar yaşanacaktır.
- Belediyelere, göç eden yabancılara hizmet verebilmesi için göç eden yabancı başına hesaplanacak mali destek, yeterli personel, tercüman, psikolog, sosyal hizmet uzmanı vb. uzman istihdamı imkânı sağlanmalıdır.
- Belediyeler için ana akım bir veri toplama yöntemi veya veri sistemi geliştirilmelidir. Bu konuda Sultanbeyli Belediyesi’nin uyguladığı SÜKOM deneyimi örnek alınabilir ve bu yazılım daha kapsamlı hâle getirilerek ülke genelinde uygulanabilir.

Sonuç olarak yapılan tez çalışmasında; karmaşık sorunlar ve 21. yüzyılın en önemli sorunlarından biri olarak göçün yönetilmesi konusunda belediyelere önemli görevler düştüğü ayrıntılandırılmıştır. Göç politikaları genellikle merkezî hükûmet tarafından belirlenirken belediyelerin; konut, dil, eğitim, mesleki eğitim ve genel olarak sosyal, ekonomik, politik ve kültürel entegrasyon dâhil ve bunlarla sınırlı olmamak üzere çeşitli kamu hizmetlerinin sunumunda önemli rolü bulunmaktadır. Ancak literatürde farklı belediye türlerinin sistematik büyük karşılaştırmaları sınırlı sayıda bulunmaktadır. Özellikle bu konuda veri paylaşımı ve yetersizliği bulunmaktadır. Bu nedenle İstanbul’un tüm ilçe belediyeleri ile farklı zaman dilimlerinde görüşmeler gerçekleştirilerek güncel verilerin ve yaklaşımların elde edilmesini öncelikli hâle getirmektedir. Nitelik ve nicelik itibarıyla sürekli değişen göç olgusunda değişimlerin devam edeceği bir gerçektir. Diğer bir açıdan Türkiye’de belediyelerin stratejik olarak değil gönüllü olarak göçle mücadelede proaktif olmaları veya olmamaları yaşanan süreç içerisinde politika değişimlerinin yaşanabileceğini de göstermektedir.

Çözümler, geçici ve koşulludur. Bunlar, yalnızca en iyi mevcut kanıtlara değil, aynı zamanda paydaş duygusunun dengesine ve paylaşılan hedefleri tanımlamada liderliğin kalitesine de bağlı olan geçici siyasi düzenlemelerdir. Tez çalışmasında da bu değişim ortaya koyulmuştur. Ayrıca söylemlerin kilit aktörler tarafından stratejik olarak kullanılıp kullanılmadığının ortaya çıkarılması için kapsamlı araştırmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Gelecekteki araştırmalar, belediyenin büyüklüğü veya politika alanları arasındaki farklılıklarla ilgili konulara ve potansiyel etkileşimlere odaklanmalıdır.

Bu tez çalışması, belediye yöneticileri ile gerçekleştirilmiştir. İleride yapılacak çalışmalarda karmaşık sorun bağlamında merkezî hükûmet yetkilileri ile de görüşmeler gerçekleştirilerek “politika oluşturma, yasallaşma ve kurumsallaşma” süreçleri değerlendirilmelidir. Ayrıca yalnızca göç değil, her karmaşık sorunun doğasının anlaşılması, haritalanması ve tartışılması bir dizi faktörün anlaşılmasına bağlıdır. İklim değişikliği, yoksulluk, COVID 19, terör gibi karmaşık sorunlar diğer sorunlarla yakından etkileşime girse dahi kendine özgü bir geçmişi bulunan sorunlardır. Dolayısıyla bu karmaşık sorunların mevcut literatürden farklı olarak karmaşık sorun perspektifinde ele alınması, sorunlarla nasıl mücadele edilebileceğine dair sağlam öngörülerin oluşmasını sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Abadan Unat, Nermin (2002), **Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Ackoff, Russell Lincoln (1974), **Redesigning The Future**, New York, Wiley.
- Adalet ve Kalkınma Partisi (2018), “Cumhurbaşkanlığı Seçimleri ve Genel Seçimler Seçim Beyannamesi”, <https://www.akparti.org.tr/parti/dosya-arsivi/> (20.06.2024).
- Adalet ve Kalkınma Partisi (2019), “31 Mart 2019 Mahalli İdareler Genel Seçimleri Manifestosu”, [https://www.akparti.org.tr/media/279203/manifesto\\_28ocak2019\\_17-29.pdf](https://www.akparti.org.tr/media/279203/manifesto_28ocak2019_17-29.pdf) (20.06.2024).
- Adalet ve Kalkınma Partisi (2023), “Türkiye Yüzyılı İçin Doğru Adımlar. Seçim Beyannamesi 2023”, <https://www.akparti.org.tr/parti/dosya-arsivi/> (20.06.2024).
- Adalet ve Kalkınma Partisi (2024), “Türkiye Yüzyılı Şehirleri İçin Gerçek Belediyecilik 2024 Yerel Seçimleri Beyannamesi”, <https://www.akparti.org.tr/parti/dosya-arsivi/> (20.06.2024).
- Adelle, Camilla ve Jordan, Andrew (2008), “When Do Networks Lead to Effective Governance of LongTerm Cross-Cutting Policy Problems? Lessons from coordinating the impacts of EU policies on developing countries”, **Paper Presented at the Berlin Conference of Human Dimensions of Environmental Change 22-23 February**, Berlin, 1-26.
- Adıgüzel, Yusuf ve Kurban, Gizem (2018), “İstanbul Sultanbeyli Küçük Esnaf ve Entegrasyon Araştırması”, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi (Haz.), **Kartepe Zirvesi Göç mültecilik ve İnsanlık Tebliğler Kitabı**, 111-123, Kocaeli.
- Adıgüzel, Yusuf ve Tekgöz Nursen (2019), **Türkiye’deki Suriyeliler ve Göç Yönetiminde Belediyelerin Rolü**, UCLG-MEWA Yayınları, İstanbul.
- Adler, Seymour (1977), “Maslo’s Need Hierarchy and The Adjustment of Immigrants”, **International Migration Review**, 11(4), 444-451.
- Ager, Alastair ve Strang, Alison (2008), “Understanding Integration: A Conceptual Framework”, **Journal of Refugee Studies**, 21(2), 166-191.
- Agranoff, Robert (2007), **Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations**, Georgetown University Press, Washington.
- Agranoff, Robert ve Michael, McGuire (1998), “Multinetwork Management: Collaboration and The Hollow State in Local Economic Policy”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 8, 67-91.

- Agranoff, Robert ve Michael McGuire (2001), "American Federalism and The Search for Models of Management", **Public Administration Review**, 6, 671-81.
- Agranoff, Robert ve Michael McGuire (2003), **Collaborative Public Management**, Washington, DC: Georgetown Univ.
- Ağca, Merve (2019), **Göç Yönetiminin Yeni Aktörleri Olarak Yerel Yönetimler: İstanbul Alan Araştırması**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akkoyunlu Ertan, Kıvılcım ve Ertan, Birol (2017), "Türkiye'nin Göç Politikası", **Contemporary Research in Economics and Social Sciences**, 1(2), 7-39.
- Akman, Kaan (2018), "Göç Yönetiminde Yerel Yönetimler ve STK İşbirliği", **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 1(3), 452-466.
- Alban Metcalfe, Juliette ve Alimo Metcalfe, Beverly (2010), "Integrative Leadership, Partnership Working and Wicked Problems: A Conceptual Analysis", **International Journal of Leadership in Public Services**, 6(3), 3-13.
- Alexander, Ernest, R. (1995), **How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice**, Gordon and Breach, Australia.
- Alford, John ve Head, Brian W. (2017), "Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and A Contingency Framework", **Policy and Society**, 36(3), 397-413.
- Algahtani, Ali (2014), "Are Leadership and Management Different? A Review", **Journal of Management Policies and Practices**, 2(3), 71-82.
- Altunışık, Remzi vd. (2010), **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: SPSS Uygulamalı**, 6. Baskı, Sakarya.
- Altunok, Mustafa (2017), "Türkiye'nin Göç Gerçekliği ve Örgütlenmesi Üzerine Bir Tartışma", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 9(22), 295-311.
- Alvanoğlu, Sönmez ve Ateş, Hamza (2020), "Yerel Yönetimlerin Mültecilere Yönelik Yenilikçi Uygulamaları: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Örneği", **Tesam Akademi Dergisi**, 7(2), 375-400.
- Ansell, Chris ve Gash, Alison (2008), "Collaborative Governance in Theory and Practice", **Journal of Public Administration Research and Theory**, 18(4), 543-571.
- Ansell, K. Chris (2016), "Collaborative Governance As Creative Problem-Solving", **Enhancing Public Innovation By Transforming Public Governance**, 35-53.
- Anthias, Floya ve Yuval Davis, Nira (1992), **Racialized Boundaries: Race, Nation, Gender, Colour, and Class and the Anti-Racist Struggle**, Routledge, New York.

- Arsenault, N. (2011), **Understanding Migration Curriculum Resources for the Classroom**, Revised Edition, The University of Texas, Austin.
- Arslan, Erkan vd. (2023), “Türkiye’de Uluslararası Göçlerin İdari Yapıya Etkileri ve Bakanlıkların Göç Yönetim Süreçlerindeki Rollerini”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 65, 7-14.
- Askim, Jostein vd. (2009), “How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons From The 2001-2006 Norwegian Welfare Reform”, **International Journal of Public Administration**, 32(12), 1006-1025.
- Aslan, Selçuk ve Tekin, Faruk (2017), “Suriyeli Mülteciler Konusunda Yerel Yönetimlerin Rolüne Konya Özelinde Bir Bakış”, Mahmut Güler ve A. Menaf Turan (Ed.), **Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar içinde** (421-430), Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Atar, Emrah (2021), “Uluslararası Göç ve Mülteci Yönetimi İçin Büyük Veri Kullanımının Avantaj ve Dezavantajlarının Sistemik Analizi”, **Alternatif Politika**, 13(1), 146-174.
- Auerbach, Carl F. ve Silverstein, Louise B. (2003), **Qualitative Data: An Introduction to Coding and Analysis**, New York University Press, USA.
- Auld, Graeme vd. (2020), “Managing COVID-19 as a Super Wicked Problem: Lessons from, and for, the Climate Crisis”, **Lee Kuan Yew School of Public Policy’s Breakfast Club Seminar Series**.
- Australian Public Service Commission [APSC] (2007), **Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective**, Canberra: APSC. [www.apsc.gov.au/publications-and-media/archive/publications-archive/tackling-wicked-problems](http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/archive/publications-archive/tackling-wicked-problems) (20.07.2023).
- Aydın Sılaydın, M. Burcu (2015), **İklim Değişikliği Sorununda Kent ve Kentsel Planlama**, Yalın Yayıncılık, İstanbul.
- Aydın, Bayram (2017), “Yükseköğretim Kurulu Tez Merkezinde (Yöktez) Yiyecek İçecek İşletmeciliği Alanında Kayıtlı Bulunan Tezlerin Bibliyometrik Analizi”, **Disiplinlerarası Akademik Turizm Dergisi**, 2(1), 23-38.
- Aydın, Mustafa (2015), “Özel Bir Göç Biçimi Olarak Hicret”, **Sosyoloji Divanı Dergisi**, 3(6), 103-114.
- Aydın, Mustafa (2021), **Kantitatif Araştırma Raporu: Türkiye Siyasal Sosyal Eğilimler Araştırması 2021**, İstanbul, Kadir Has Üniversitesi Türkiye Çalışmaları Grubu, Akademetre ve Global Akademi.
- Aydoğmuş, Ayşe Yasemin (2017), “Türk Hukukunda Geçici Korumadan Yararlananların Sınırdışı Edilmesi”, **Milletlerarası Hukuk Bülteni**, 37(2), 141-169.

- Ayhan, Fatih (2019), “Esenyurt İlçesinde Nüfusun Gelişimi ve Bu Gelişimde Rol Oynayan Etmeler”, **Kent Akademisi**, 12(37), 67-81.
- Babaoğlu, Cenay ve Kocaoğlu, Mustafa (2017), “Kentli Sığınmacılar Meselesi ve Belediyeler”, **Türk İdare Dergisi**, (485), 497-518.
- Bağcılar Belediyesi, “2015-2019 Stratejik Planı”, [http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1080/Bagcilar+Belediyesi+\\_Istanbul\\_+2015-2019](http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1080/Bagcilar+Belediyesi+_Istanbul_+2015-2019) (10.08.2024).
- Bağcılar Belediyesi, “2020-2024 Stratejik Planı”, [https://www.bagcilar.bel.tr/BBImages/Slider/Image/bb\\_stratejik\\_plani\\_2020\\_2024-17132.pdf](https://www.bagcilar.bel.tr/BBImages/Slider/Image/bb_stratejik_plani_2020_2024-17132.pdf) (10.08.2024).
- Bağış, Mehmet (2021), “Bibliyometrik Araştırmalarda Kullanılan Başlıca Analiz Teknikleri”. O. Öztürk ve G. Gürler (Ed.), **Bir Literatür İncelemesi Aracı Olarak Bibliyometrik Analiz, içinde** (97-109), Nobel Bilimsel Eserler, Ankara.
- Bahçeci, Iğın Hazan ve Uzun, Şenol (2017), “Türkiye’de Uluslararası Göç ve Yerel Politika” **Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi**, 4, Özel Sayı, 1-17.
- Bakvis, Herman ve Juillet, Luc (2004), **The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership**, Canada School of Public Services, Ottawa.
- Balaban, Osman vd. (2021), **İklim Değişikliği, Göç ve Yerel Yönetimler**, Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi II - Kitap 2 SKL International AB.
- Balcioglu, Zeynep (2018), “Sultanbeyli, Istanbul, Turkey: A Case Study of Refugees in Towns”, Medford, MA, Tufts University. <https://fic.tufts.edu/publication-item/sultanbeyli-istanbul-refugees-in-towns/> (10.08.2024).
- Balint, Peter J. vd. (2011), **Wicked Environmental Problems: Managing Uncertainty and Conflict**, Washington, DC, Island Press.
- Balta, Evren vd. (2022), **Political Party Representation of Anti-Immigration Attitudes: The Case of Turkey**, Heinrich-Böll-Stiftung, Istanbul.
- Bannink, Duco ve Trommel, Willem (2019), “Intelligent Modes of Imperfect Governance”, **Policy and Society**, 38(2), 198-217.
- Bao, Guoxian vd. (2012), “Beyond New Public Governance”, **Administration & Society**, 45(4), 443-467.
- Bardach, Eugene (1998), **Getting Agencies to Work Together: the Practice and Theory of Managerial Craftsmanship**, Brookings Institution, Washington DC.
- Barker, Emily vd. (2022), “Why Should We Care About Uncertainty in Migration Flows? Reasons and Challenges from an Economics Perspective”, **Population and Policy Brief**, Europe, Brief No 35.

- Barkın, Ersan (2014), “1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 1, 331-360.
- Barriball, K. Louise ve While, Alison (1994), “Collecting Data Using a Semi-Structured Interview: A Discussion Paper”, **Journal of Advanced Nursing**, 19, 328-335.
- Barrie, Asli Sezen, (2022), “Research and Scholarship During the COVID-19 Pandemic: A Wicked Problem”, **Innovative Higher Education**, 1-25.
- Bartram, David vd. (2017), **Göç Meselesinde Temel Kavramlar**, (Çev. İtir Ağabeyoğlu Tuncay), 1. Basım, Hece Yayınları, Ankara.
- Bass, Bernard M. (1985), **Leadership and Performance Beyond Expectations**. Free Press, New York.
- Bass, Bernard M. (1990), “From Transactional To Transformational Leadership: Learning To Share The Vision”, **Organizational Dynamics**, 19(3), 19-31.
- Bass, Bernard M. ve Avolio, Bruce. J. (1990), “Developing Transformational Leadership: 1992 and Beyond”, **Journal of European Industrial Trainin**, 14, 21-27.
- Bass, Bernard M. ve Avolio, Bruce. J. (1993), “Transformational Leadership: A Response To Critiques”. In Chemers, M. M. and Ayman, R. (Eds.), **Leadership Theory And Research: Perspectives and Directions**, içinde (49-80), Academic Press, San Diego, CA.
- Batie, Sandra Such (2008), “Wicked Problems and Applied Economics”, **American Journal of Agricultural Economics**, 90(5), 1176-1191.
- Battır, Orhan (2021), **Dünden Bugüne Uluslararası Göç: Kuram, Algı ve Siyasa**, Nobel Bilimsel Eserler, Ankara.
- Bauder, Harald (2017), “Local and Municipal Responses to Cross-border Migration: Providing Services to Migrants Independent of Status”, in McAuliffe, M. and M. Klein Solomon (Conveners), **Ideas to Inform International Cooperation on Safe, Orderly and Regular Migration**, IOM, Geneva.
- Bawono, Sri Kuncoro (2018), “Defining the Problem If Illegal Foreign Workers as Wicked Problems”, **Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian**, 1(2), 83-95.
- Bay, Merve ve Emini, Filiz Tufan (2023), “Belediyelerin Göç ve Göçmen Politikaları: Gaziantep ve Hatay Büyükşehir Belediyeleri Örneği”, **Uluslararası Akademik Birikim Dergisi**, 6(1), 87-108.
- Baykal, Bülent vd. (2022), **Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti ile Mücadele Eğitim El Kitabı**, T.C. İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı Asayiş Başkanlığı.
- Becker, Jeanine ve Smith, David B. (2018), “The Need For Cross-Sector Collaboration”, **Stanford Social Innovation Review**, 16.1, C2-C3,1-3.

- Bell, Brian (2014), "Crime and Immigration", **IZA World of Labor**, 33, 1-10.
- Ben Gera, Michal (2009), "Coordination at the Centre of Government for Better Policy Making", **Conference Paper**, Budva, Montenegro, 26-27.
- Bengin, Tunca (2017), Belediye Bütçelerinde Suriyeli Mülteci Sorunu <https://www.milliyet.com.tr/skorer/mehmet-demirtas/bu-isi-basaracak-gelsin-7140391> (15.06.2024).
- Benington, John ve Hartley, Jean (2010), "Knowledge and Capabilities for Leadership Across the Whole Public Service System", Stephen Brookes ve Keith Grint (Eds.). **The New Public Leadership Challenge içinde** (187-189). Palgrave Macmillan, New York.
- Bennis, Warren G. (1989), **On becoming a Leader, The Leadership Classic**, Perseus Books Group, PA.
- Betts, Aelxander vd. (2017), **Mülteci Koruma Siyaseti ve Pratiği**, (Çev. Özgün Emre Koç), BMMYK İKÜ Yayınevi, İstanbul.
- Betts, Alexander vd. (2020), "What Difference Do Mayors Make? The Role of Municipal Authorities in Turkey and Lebanon's Response to Syrian Refugees", **Journal of Refugee Studies**, 34(1), 491-519.
- Beuving, Joost ve de Vries, Geert (2015), **Doing Qualitative Research: The Craft of Naturalistic Inquiry**, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Bhattacharjee, Anol (2012), **Social Science Research: Principles, Methods, and Practicee**, Textbooks Collection, 3.
- Biehl, Kristen Sarah (2015), "Governing Through Uncertainty: Experiences of Being a Refugee in Turkey as a Country for Temporary Asylum", **Social Analysis**, 59(1),57-75.
- Bijak, Jakub (2006), "Forecasting International Migration: Selected Theories, Models, and Methods", **Central European Forum for Migration Research**, Warsaw.
- Bijak, Jakub vd. (2023), **White Paper on Migration Uncertainty: Towards Foresight and Preparedness**, Population Europe Secretariat, Germany.
- Bilen, Mahmut ve Çalışır, "Mustafa (2013), Türkiye'de Yoksulluk Tuzağının Politik Belirleyicileri", **Akademik İncelemeler Dergisi**, 8(1), 321-345.
- Block, Jörn H ve Fisch, Christian (2020), "Eight Tips and Questions For Your Bibliographic Study in Business and Management Research", **Management Review Quarterly**, 70, 307-312.
- Bogdanor, Vernon (2005), **Joined-Up Government**, Oxford University Press, Oxford.
- Borkert, Maren (2019), "Konforlu Alanın Dışına Çıkmak: Avrupa Göç Araştırmalarında Disiplinlerarasılığın Vaatleri ve Tuzakları", (Çev. Zuhul Karagöz), Zapata Barrero, Ricard ve

Yalaz, Evren (Ed.), **Avrupa Göç Çalışmalarında Nitel Araştırmalar içinde** (68-88), GAR (Göç Araştırmaları Derneği) Kitap Serisi, İstanbul.

Bouckaert, Geert vd. (2010), **The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management**, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Brettell, Caroline B. ve James F. Hollifield (2022), **Migration Theory: Talking Across Disciplines**, Routledge.

Brinkmann, Sven (2013), **Qualitative Interviewing**, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199861392.001.0001>

Bruce, Steve ve Yearley, Steven (2006), **The Sage Dictionary of Sociology**, Sage Publications, London.

Bruggemann, Henrich vd. (2012), “Wicked Social–Ecological Problems Forcing Unprecedented Change On The Latitudinal Margins Of Coral Reefs: The Case Of Southwest Madagascar”. **Ecology and Society**, 17(4), 47.

Bryson, John M. vd. (2006), “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions Form The Literature”, **Public Administration Review**, 66, 44–55.

Buchanan, Richard (1992), “Wicked Problems in Design Thinking”, **Design Issues**, 8(2), 5-21.

Burns, MacGregor James (1978), **Leadership**, Harper & Row, New York.

Bursalıoğlu, Ziya (1979), **Okul Yönetiminde Yeni Yapı ve Davranış**, Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayınları.

Buz, Sema ve Korç, Sema (2021), “Mültecilere Yönelik Kalıcı Çözümlerden Biri Olarak Gönüllü Geridönüş”, **Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi**, 21(50), 195-230.

Camillus, John (2008), “Strategy as a Wicked Problem”, **Harvard Business Review**, 86(5), 99-106.

Can Dura, Yahya ve Karakoç, Coşkun (2019), **Türkiye’de Göç ve Mülteci Krizleri Bağlamında Belediye Finansmanı**, Reslog, Ankara.

Can, Hasan Hüseyin vd. (2023), **İstanbul Sosyo Ekonomik Analizi 2022**, T.C. İstanbul Valiliği.

Can, Hasan Hüseyin vd. (2024), **İstanbul Sosyo Ekonomik Analizi 2023**, T.C. İstanbul Valiliği.

Castles, Stephen (1984), “**Racism and Politics in West Germany Race and Class**”, XXV(3), 37-50.

Castles, Stephen (2000), “International Migration at the Beginning of The Twenty-First Century: Global Trends and Issues”, **International Social Science Journal**, 52 (165), 269-281.

Castles, Stephen (2003), “Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation”, **Sociology**, 37(1), 3-34.

- Castles, Stephen ve Miller, Mark J. (2008), **Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, İstanbul Üniversitesi Bilgi Yayınları.
- Catron, Bayard L. (1981), “On Taming Wicked Problems”, **Dialogue**, 3(3), 13-16.
- Ceritoğlu vd. (2017), “The impact of Syrian Refuges on Natives’labor Market Outcomesin Turkey: Evidence From A Quasiexperimental Design”, **IZA Journal of Labor Policy**, 6(1), 1-28.
- Chen, Xiuwen vd. (2016), “Mapping The Research Trends By Co-Word Analysis Based On Keywords From Funded Project”, **Procedia Computer Science**, 91, 547-555. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2016.07.140>
- CHP’li Afyonkarahisar Belediye Başkanı Burcu Köksal, “Söz verdik”, diyerek duyurdu: “Ruhsatı bulunmayan sığınmacıların iş yerlerini mühürledik”, (19.04.2024), <https://medyascope.tv/2024/04/19/chpli-afyonkarahisar-belediye-baskani-burcu-koksal-soz-verdik-diyerek-duyurdu-ruhsati-bulunmayan-siginmacilarin-is-yerlerini-muhurledik/> (26.07.2024).
- Christensen, Tom vd. (2013), “After a Terrorist Attack: Challenges For Political and Administrative Leadership in Norway”, **Journal of Contingencies and Crisis Management**, 21, 167-177.
- Christensen, Tom vd. (2015), “The Challenges of Coordination in National Security Management the Case of The Terrorist Attack in Norway”, **International Review of Administrative Sciences**, 81(2), 352-372.
- Christensen, Tom vd. (2016), “Ambiguities of Accountability and Attention: Analysing The Failure of a Preventive Security Project”, **Scandinavian Journal of Public Administration**, 20, 21-44.
- Christensen, Tom ve Lægreid, Per (2007), “The Whole-of-Government Approach to Public Sector” Reform, **Public Administration Review**, 67(6), 1059-1066.
- Churchman, West (1967), “Wicked Problems”, **Management Science**, 13(4), B-141-142.
- Clarke, Michael ve Stewart, John (1997), **Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government**, UK, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, Birmingham.
- Cobo Manuel. J. vd. (2012), “SciMAT: A New Science Mapping Analysis Software Tool”, **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, 63, 1609-30.
- Cobo Manuel. J. vd. (2011 ), “Science Mapping Software Tools: Review, Analysis, and Cooperative Study Among Tools”, **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, 62(7), 1382-1402.
- Cohen, Jeffrey H. ve Sirkeci, Ibrahim (2011), **Cultures of migration: The Global Nature Of Contemporary Mobility**”, University of Texas Press.

- Conklin, Jeffrey (2006), **Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems**, 1. Baskı, Waley.
- Connolly, John (2015), “The “Wicked Problems” of Governing Uk Health Security Disaster Prevention The Case of Pandemic Influenza”, **Disaster Prevention and Management**, 24(3), 369-382.
- Coyne, Richard (2005), “Wicked Problems Revisited”, **Design Studies**, 26(1), 5-17.
- Creswell, John W. (2009), **Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**, 3 rd ed., SAGE Publication, United States of America.
- Creswell, John W. (2013), **Qualitative Inquiry and Research Design : Choosing Among Five Approaches**, 3rd ed., SAGE Publication, United Kingdom.
- Cross, Iain D. ve Congreve, Alina (2021), “Teaching (super) Wicked Problems: Authentic Learning About Climate Change”, **Journal of Geography in Higher Education**, 45(4), 491-516.
- Crowley, Kate ve Head, Brian W. (2017), “The Enduring Challenge of ‘Wicked Problems’: Revisiting Rittel and Webber”, **Policy Sciences**, 50(4), 539-547.
- Cumhurbaşkanlığı-sozcusu-kalin-turkiye-nin-daha-fazla-multeci-alma-kabiliyeti-ve-imbâni artik-soz-konusu-degil, [https://t24.com.tr/haber/cumhurbaşkanlığı-sozcusu-kalin-turkiye-nin-daha-fazla-multeci-alma-kabiliyeti-ve-imbâni artik-soz-konusu-degil,1083867](https://t24.com.tr/haber/cumhurbaşkanlığı-sozcusu-kalin-turkiye-nin-daha-fazla-multeci-alma-kabiliyeti-ve-imbâni-artik-soz-konusu-degil,1083867) (31.03.2024).
- Cumhuriyet Halk Partisi (2018), “2018 Seçim Bildirgesi”, <https://chp.org.tr/yayin/2018-secim-bildirgesi> (20.06.2024).
- Cumhuriyet Halk Partisi (2019), “2019 Yerel Seçim Bildirgesi”, <https://chp.org.tr/yayin/2019-secim-bildirgesi> (20.06.2024).
- Cumhuriyet Halk Partisi (2024), “2024 Yerel Seçim Bildirgesi”, <https://chp.org.tr/yayin/2024-yerel-secim-bildirgesi> (20.06.2024).
- Çağlar, Türken (2018), “Göç Çalışmaları İçin Kavramsal Bir Çerçeve”, **Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi**, 5(8), 26-49.
- Çağlayan, Savaş (2008), “Türkiye’de Yoksulluk Çalışmaları”, **Göç ve Yoksulluk: Mutlak ve Doğrusal Olmayan Bir İlişki**, (Der. Nurgün Oktik), *içinde* (301-326), Yakın Kitabevi Yayınları, İzmir.
- Çakırer Özservet, Yasemin (2016), “Uluslararası Göç, Yerel Yönetimler ve Toplumsal Uyum”, **TBB İller ve Belediyeler Dergisi**, 813, 48-55.
- Çamur, Adil (2017), “Suriyeli Mülteciler Ve Belediyelerin Sorumluluğu İzmir Örneği”, **Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6(2), 113-129.

- Çelik, Elif F. (2024), “ Göç Hukukunda Kavramsallaştırma: Uzlaşı ve Tutarlılık Açmazı, Köse, Mehmet ve Asar, Aydoğan (Ed.), **Düzensiz göç ve Uluslararası Koruma**, içinde (11-31), GAV Perspektif Yayınları, Ankara.
- Çolak, Çağrı (2021), “Karmaşık Sorun Perspektifinden Kentsel Yoksulluk Olgusu”, Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün (Ed.), **Karmaşık Sorunlar ve Kent**, içinde (35-50), Astana Yayınları, Ankara.
- Danış, Aslı Didem (2004), “Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye”, **Birikim**, No: 184-185, 216-224.
- Danış, Didem (2024), “Göç Kenti İstanbul’da Kartlar Yeniden Karılırken”, **İstanbul İlçelerinde Kent Ve Göç İlişkileri**, içinde (10-35), GAR Rapor No. 10, GAR Yayınları, İstanbul.
- Danış, Didem ve Ş. Sert, Deniz (2019), “Göçü Yerelden Yönetmek: Belediyeler”, **Saha Dergisi**, 56-63.
- Daniels, Steven E. ve Walker, Gregg (2001), **Working Through Environmental Conflict: The Collaborative Approach**, Westport, Praeger.
- Danken, Thomas vd. (2016), “Studying Wicked Problems Forty Years on: Towards a Synthesis of a Fragmented Debate”, **Dms–Der Moderne Staat–Zeitschrift Für Public Policy, Recht Und Management**, 9(1), 15-33.
- Daoudov, Murat (2013), “Dünyada ve Türkiye’de Uluslararası Göç Alanında Yerel Yönetimlerin Rolü”, **Vatandaşlık ve Yabancılar Hukukunda Güncel Gelişmeler Konferansı**, Yeditepe Üniversitesi.
- Daoudov, Murat (2015), “Türkiye’de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü”, Yakup Bulut (Ed.), **Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü**, 1. Baskı içinde (39-64), Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Daoudov, Murat (2016), “Göç Politikasında Söylem-Eylem Dönüşümü ve Belediyeler”, **Kent ve Göç** (Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği Kent ve Göç Konferansı, 14 Kasım 2015 Bildiri Kitabı), içinde (27-33), Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği Başkanlığı, Bursa.
- Daviter, Falk (2017), “Coping, Taming or Solving: Alternative Approaches to the Governance of Wicked Problems”, **Policy Studies**, 38(6), 571-588.
- De Graauw, Els (2014), “Municipal ID Cards For Undocumented Immigrants: Local Bureaucratic Membership In A Federal System”, **Politics & Society**, 42, 309-330.
- De Haas, H. (2010), Migration Transitions: A Theoretical and Empirical Inquiry Into The Developmental Drivers of International Migration, International Migration Institute, Working Paper, 24 <https://pdfs.semanticscholar.org/aecf/4346cd0556415fef5396b25f770c5f4e75b3.pdf> (23.10.2023).

- DEM Parti (2024), “2024 Yerel Seçimleri Seçim Bildirgesi Yerel Demokrasi ile Özgür Kentlere”, <https://www.demparti.org.tr/tr/2024-yerel-secimleri-materyalleri/17776/> (20.06.2024).
- Demir, Oğuzhan (2015), **Göç Politikaları, Toplumsal Kaygılar ve Suriyeli Mülteciler**, Global Politika ve Strateji Yayını, Ankara.
- Demirer, Göksel (1992), **Çevre Sorunları ve Kapitalizm**, Sorun Yayınları, İstanbul.
- Demirhan, Yılmaz ve Seyfettin Aslan (2016), “Türkiye’nin Sınır Ötesi Göç Politikaları Ve Yönetimi”, **Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi**, 5(1), 23-62.
- Demirkol, Atahan (2023), “Kontrolsüz Uluslararası Göç, Ulusal Güvenlik ve Türkiye: Bir Gelecek Perspektifi”, **TASAM**, 1-19.
- Demirtaş, Birgül (2021, Ağustos 18), “Türkiye’de Artan Mülteci Karşıtlığı: Sorular, Sorunlar ve Umutlar”, **Fikirturu**, <https://fikirturu.com/toplum/turkiyede-artan-multeci-karsitligisorular-sorunlar-ve-umutlar/> (05.08.2024).
- Denford, James vd. (2024), “Assessing the relevance of governmental characteristics to address wicked problems in turbulent times”, **Public Management Review**, 26(4), 927-948.
- Denis, Jean Louis vd. (2012), “Leadership in The Plural”, **Academy of Management Annals**, 6(1), 211-283.
- Deniz, Taşkın (2014), “Uluslar Arası Göç Sorunu Perspektifinde Türkiye”, **Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 181, 175-204.
- Dentoni, D. Domenico vd. (2012), “Managing Wicked Problems in Agribusiness: The Role of Multi-Stakeholder Engagements in Value Creation”, **International Food and Agribusiness Management Review**, 15, 1-12.
- Dericioğulları Ergun, Ayşe (2014) “Kentin Yoksulu Çok, Yoksulun Ken(D/T)i Yok”, Arif keçeli ve KEÇELİ, A. ve Şaban Çelikoğlu (Ed.), **Kent Çalışmaları I, içinde** (1-19), Detay Yayıncılık, Ankara.
- Dindarık, Nazlıcan ve Fidan, Yahya (2020), “Türkiye’de Mültecilerin Yaşadıkları Bölgelere Yönelik İnsani Yardım Lojistiği: Kızılay Örneği”, **Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 18(2), 135-154.
- Doğan, Merve Nur (14 Eylül 2024), **Geri Göndermeme İlkesi Bağlamında Türkiye’de Suriyelilerin Geri Dönüş Süreçleri**, <https://www.tuicakademi.org/geri-gondermeme-ilkesi-turkiyedeki-suriyeliler/> (16.10.2024).
- Dorado, Silvia ve Ventresca, Marc J. (2013), “Crescive Entrepreneurship in Complex Social Problems: Institutional Conditions for Entrepreneurial Engagement”, **Journal of Business Venturing**, 28(1), 69-82.

- Dromgold, Michelle S. (2015). "A Culture of Managing Difference: The Field of Migration Management and Syrian Movers to Turkey", **Unpublished Master's Thesis**, Middle East Technical University The Graduate School of Social Sciences, Ankara.
- Dunn, Bernard Robertson (2011), [http://www.drbrd.com/problems\\_and\\_solutions/three\\_types\\_of\\_problems.html](http://www.drbrd.com/problems_and_solutions/three_types_of_problems.html) (20.10.2022).
- Durmuş, Elif (2021), "How Human Rights Cross-Pollinate and Take Root: Local Governments and Refugees in Turkey", Claire Boost, Andrea Broderick, Fons Coomans ve Roland Moerland (Ed.) **Myth or Lived Reality On the (In)Effectiveness of Human Rights**, içinde (123-156), Springer, Asser Press.
- Duyan, Gülsüm Çamur (2010), "Yoksulluğun Kadınlaşması: Altındağ Örneği", **Aile ve Toplum**, 11 (6), 19-29.
- Düvell, Franck (2013), **Turkey, The Syrian Refugee Crisis and the Changing Dynamics of Transit Migration**, IEMed Mediterranean Yearbook.
- Eck, Nees Jan Van ve Waltman, Ludo (2020), VOSviewer Manual version 1.6.16. Univeristeit Leiden. Retrieved from <https://www.vosviewer.com/download/f-33t2.pdf> (09.04.2023).
- Edin, İbrahim vd. (2016), "PESTLE Analizi", Refika Bakoğlu ve Müge Leyla Yıldız (Ed.), **Üniversitelerde Strateji Geliştirme Sürecinde Uygulamalı Durum Analizleri içinde** (103-122), Beta, İstanbul.
- Einar, H. Dyvik (Jul 4, 2024), Ranking of The Largest Syrian Refugee-Hosting Countries in 2023, Statista, <https://www.statista.com/statistics/263423/major-refugee-hosting-countries-worldwide/#statisticContainer> (10.07. 2024).
- Einstein, Albert ve Infeld, Leopold (1938), **The Evolution of Physics**, Simon & Schuster, New York.
- Eisenbach, Regina vd. (1999), "Transformational Leadership in The Context of Organizational Change", **Journal of Organizational Change Management**, 12(2), 80-89.
- Ekin Erkan, Nihal (2014), **Şehir Kavramlarının Yolculuğu**, İdeal Kültürel Yayıncılık, İstanbul.
- Ekşi, Nuray (2012), **Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Ekşi, Nuray (2014), "Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi", **İstanbul Barosu Dergisi**, 88(6), 65-89.
- Ekşi, Nuray (2016), "İklim Mültecileri", **Göç Araştırmaları Dergisi**, 2(2), 10-58.
- Elia, Gianluca ve Margherita, Alessandro (2018), "Can We Solve Wicked Problems? A Conceptual Framework and a Collective Intelligence System to Support Problem Analysis and Solution Design for Complex Social Issues", **Technological Forecasting & Social Change**, (133), 279-286.

- Eliçin, Yeşeren (2018), “Refugee Crisis and Local Responses: An Assessment of Local Capacities To Deal With Migration Influxes in Istanbul”, **Hrvatska I Komparativna Javna Uprava : Časopis Za Teoriju I Praksu Javne Uprave**, 18(1), 73-99.
- Eliçin, Yeşeren (2019), “The Role and Capacity of Local Government in Managing Migration in Istanbul”, **Hrvatska I Komparativna Javna Uprava: Časopis Za Teoriju I Praksu Javne Uprave**, 19(3), 431-454.
- Emerson, Kirk vd. (2012), “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 22, 11-29.
- Eraydın, Ayda vd. (2017), **DIVERCITIES: Dealing with Urban Diversity The Case of Istanbul**, Middle East Technical University, Ankara.
- Erbaş, Hayriye (2019), “Suçlular/Nedenler, Mağdurlar ve Biz: Göç ve Göçmenliğe Tarihsel ve Bütüncül Bir Bakış”, **Gidişlerden Kaçışlara Göç ve Zorunlu Göç, Etniklik ve Kene Göçmenler: Kuram, Yöntem ve Alan Yazıları, içinde** (321-343), Phoenix Yayınevi, Ankara.
- Erbaş, Hayriye ve Türker, Özlem Alioğlu (2019), “Göç Araştırmaları Alanında Kavramsal Sorunlar ve Etik/Politik Sorumluluk”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi**, 59 (2), 883-911.
- Erbaş, Mehmet (2010), **Zorunlu Göç, Etniklik ve Kentlilik Mersin’de Hadepli Kurmançlar**, Palme Yayınevi, Ankara.
- Erdem, Nisa ve Ersavaş Kavanoz, Suna (2024), “City Diplomacy to Tackle Wicked Problems: Metropolitan Municipality of İzmir”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**, 25(1),71-88.
- Erdoğan, M. Murat (2015), **Türkiye’deki Suriyeliler: Sosyal Kabul ve Uyum**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, M. Murat (2016), “Türkiye’deki Suriyeliler ve Yerel Yönetimler”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, 813, 28-38.
- Erdoğan, M. Murat (2017), **“Kopuş”tan “Uyum”a Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği**, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, M. Murat (2018a), **Suriyeliler Barometresi: Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi (SB 2017)**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, M. Murat (2018b), **Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum**, İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul.
- Erdoğan, M. Murat (2019), **Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler**, Konrad Adenauer Stiftung.

- Erdoğan, M. Murat (2020a), **Suriyeliler Barometresi 2019 Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi**, Orion Kitabevi, Ankara.
- Erdoğan, M. Murat (2020b), ““Securitization from Society” and “Social Acceptance”: Political Party-Based Approaches in Turkey to Syrian Refugees”, **Uluslararası İlişkiler**, 17(68), 73-92.
- Erdoğan, M. Murat (2021a), “Belediye”, **Haftalık Bülten**, 78, 1-28.
- Erdoğan, M. Murat (2021b), **Suriyeliler Barometresi SB-2020 Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi**, Eğiten Kitap, Ankara.
- Erdoğan, M. Murat (2022), **Suriyeliler Barometresi 2021 Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi**, Eğiten Kitap, Ankara.
- Erdoğan, M. Murat (2023), **Suriyeliler Barometresi Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi SB- 2022**, Serbest Kitaplar, Ankara.
- Erdoğan, M. Murat vd. (2021), **Marmara’nın Kent Mültecileri Belediyelerin Süreç Yönetimi**, Marmara Belediyeler Birliği Yayınları.
- Erdoğan, M. Murat ve Çorabatır, Metin (2019), **Suriyeli Mülteci Nüfusunun Demografik Gelişimi, Türkiye’deki Eğitim, İstihdam ve Belediye Hizmetlerine Yakın Gelecekte Olası Etkileri**, UDRA Programme Rearch Panel.
- Erdoğan, Murat (Ed.) (2018c), **Göç, Uyum ve Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Bağcılar Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, Nihat ve Ok, Aylin (1990), “Toplum Bilimsel Kavramlar Üzerine”, **Sosyoloji Dergisi**, (2), 33- 52.
- Erkan, Hakan Sezgin (2021), “Suriyeli Göçmenlerin Türkiye’yi Tercihi Üzerinden Göç Teorilerine Yeniden Bakış”, **Ortadoğu Etütleri**, 13(3), 421-445.
- Erlanson, David A. vd. (1993), **Doing Naturalistic Inquiry: A Guide To Methods**, Beverly Hills, Sage.
- Ersavaş Kavanoz, Suna (2020), “Karmaşık Sorunlar ve Kentler Arası İş Birlikleri”, Cenay Babaoğlu, Levent Memiş ve Oğuzhan Erdoğan (Ed.), **Yerel Yönetimlerde Teknoloji ve Katılım**, içinde (337-364), Orion Kitabevi.
- Ersavaş Kavanoz, Suna (2021a), “Karmaşık Sorunlarla Mücadelede İş Birlikçi Yönetişim ve Aktörler”, Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün (Ed.), **Karmaşık Sorunlar ve Kent**, içinde (35-50), Astana Yayınları, Ankara.
- Ersavaş Kavanoz, Suna (2021b), “Kötü Huyulu Sorunlarla Mücadelede ve Kentsel Dirençlilik Politikalarının Geliştirilmesinde Uyumlanabilir/Uyarlanabilir Yönetişim”, **Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi**, 13(25), 722-735.

- Esen, Adem (2016), “Uluslararası Düzensiz Göçler ve Yerel Yönetimler”, Adem Esen, Mehmet Duman ve Hülya Alper (Eds.), **Türkiye’deki geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler**, içinde (13-44), WALD, İstanbul.
- Esen, Adem (2019), “Uluslararası Düzensiz Göçler ve Yerel Yönetimler”, Adem Esen ve Mehmet Duman (Ed.), **Türkiye’de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler**, içinde (151-188), Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı, İstanbul.
- Esenyurt Belediyesi, “2015-2019 Stratejik Planı”, [http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/755/Esenyurt+Belediyesi+\\_Istanbul\\_+2015-2019](http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/755/Esenyurt+Belediyesi+_Istanbul_+2015-2019) (10.08.2024).
- Esenyurt Belediyesi, “2020-2024 Stratejik Planı”, <https://www.esenyurt.bel.tr/home/rapor?raporadi=stratejik> (10.08.2024).
- Faist, Thomas (1997), “The crucial meso-level”, **In international Migration, Immobility and Development: Multidisciplinary Perspectives** (Der. Thomas Hammar vd.), içinde (187–218). Berg, New York.
- Faist, Thomas (2003), **Uluslararası Göç ve Ulusaşırı Toplumsal Alanlar**, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- Fenwick, Clare (2019), “The Political Economy of Immigration and Welfare State Effort: Evidence From Europe”, **European Political Science Review**, 11(3), 357-375.
- Ferlie, Ewan vd. (2011), “Public Policy Networks and ‘Wicked Problems’: A Nascent Solution?”, **Public Administration**, 89(2), 307-324.
- Fielden, Alexandra (2008), **Local Integration: an Under-Reported Solution to Protracted Refugee Situation**, UNHCR, 158.
- Firidin, Emrah (2023), “Karmaşık Bir Sorun Olarak Ötenazinin Kamu Değeri Analizi”, **Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 24(3), 550-571.
- Fischer, Frank (1993), “Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases”, **Policy Sciences**, 26(1), 163-187.
- Fox, Mo ve Gibson, Rob (2013), Simple, Complex and Wicked Problems, <https://mofox.com/wp-content/uploads/2018/10/Simple-Complex-Wicked-Problems-SummaryChart.pdf> (20.10.2022).
- France, Robert ve Rumpe, Bernhard (2007), “Model-driven Development of Complex Software: A Research Roadmap”, **Future of Software Engineering (FOSE’07)**.
- Frey, Corinna ve Gatzweiler, Marian Konstantin (2018), “No End in Sight. The Wickedness of Global Displacement or How Refugee Crises Are Enacted Over Time”, **In Academy of Management Proceedings**, 1.

- Gage, Ryan vd. (2022), "Children's Perspectives on the Wicked Problem of Child Poverty in Aotearoa New Zealand: A Wearable Camera Study", **New Zealand Medical Journal**, 135(1559).
- Gallie, W. (1956). "Essentially Contested Concepts", **Proceedings of the Aristotelian Society**, 56, 167-198.
- Gardner, John William (1990), **On Leadership**, The Free Press, New York.
- Garrett, Terence M. (2018), "Where There's a Wall There's a Way: The End of Democratic Discourse Regarding Immigration and Border Security Policy", **Md. J. Int'l L.**, 33, 183-204.
- Geçici Koruma Yönetmeliği (2014), **T. C. Resmî Gazete**, 29153, (22.10.2014).
- Geiger, M. ve Pécoud, Antoine (2010), "The Politics of International Migration Management", M. Geiger ve A. Pécoud. (Ed.). **The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship**, içinde (1-20), Macmillan, London.
- Geuijen, Karin (2004), **De Asielcontroverse: Argumenteren over Mensenrechten En Nationale Belangen** (The Asylum Controversy: Arguing about Human Rights and National Interests). Dutch University Press, Amsterdam.
- Geuijen, Karin vd. (2017), "Creating Public Value in Global Wicked Problems", **Public Management Review**, 19(5), 621-639.
- Geuijen, Karin vd. (2020), "Local Innovation in the Reception of Asylum Seekers in the Netherlands: Plan Einstein as an Example of Multi-level and Multi-sector Collaboration", Birgit Glorius ve Jeroen Doomernik (Eds.), **Geographies of Asylum in Europe and The Role of European Localities** içinde (245-260), Springer Nature.
- Geyik Yıldırım, Seda (2020), **Suriyeli Kent Mültecilerinin Sosyal, Kültürel ve Ekonomik Entegrasyonu (Küçükçekmece İlçesi Örneği)**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gezgin, Mehmet F. (1991) "İşgücü Göçü Teorileri", **Sosyoloji Konferansları Dergisi**, Sayı 23.
- Giddens, Anthony (2012), **Sosyoloji**, İstanbul, Kırmızı Yayınları.
- Giljević, Teo ve Lalić Novak, Goranka (2018), "Coordination Instruments in Croatian Integration Policy: Classification, Evaluation, and Proposals For Improvements", **Hrvatska I Komparativna Javna Uprava: Časopis Za Teoriju I Praksu Javne Uprave**, 18(3), 373-396.
- Glänzel, W . (2003), "Bibliometrics as A Research Field A Course on Theory and Application of Bibliometric Indicators", **Course Handouts**, [https://www.researchgate.net/publication/242406991\\_Bibliometrics\\_as\\_a\\_research\\_field\\_A\\_course\\_on\\_theory\\_and\\_application\\_of\\_bibliometric\\_indicators](https://www.researchgate.net/publication/242406991_Bibliometrics_as_a_research_field_A_course_on_theory_and_application_of_bibliometric_indicators) (06.12.2022).

- Goularas, Gökçe Bayındır ve Sunata, Ulaş (2015), “Türk Dış Politikasında Göç ve Mülteci Rejimi”, **Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi**, 2(1), 12-40.
- Göç İdaresi Başkanlığı, Geçici Koruma, <https://www.goc.gov.tr/genel-bilgi45> (24.03.2024).
- Göç İdaresi Başkanlığı, Uluslararası Koruma, <https://www.goc.gov.tr/uluslararasi-koruma-istatistikler> (28.05.2023).
- Göç, Eray (2023), “Geçici Koruma Kapsamında Bulunanların Suç Oranlarına Dair Algı Araştırması: Çankırı İli Örneği”, **Motif Akademi Halkbilimi Dergisi**, 16(43), 1516-1533.
- Gökalp Aras, N. Ela (2023), “Türkiye’nin Mülteci Politikasının Evrimi: 1923’ten 2023’e Çok Yönlü Bir Yolculuk”, <https://www.uikpanorama.com/blog/2023/12/11/turkiye-multeci/> (10.10.2023).
- Gökçe, Orhan ve Turan, Erol (2008), “Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları”, **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 8(15), 175-200.
- Gray, Alison (2002), **Integrated Service Delivery and Regional Co-ordination: A Literature Review**, Prepared as part of the Review of the Centre Regional Co-ordination Workstream.
- Gray, Barbara (1989), **Collaborating: Finding Common Ground for Multi-Party Problems**, Jossey-Bass, San Francisco.
- Grint, Keith (2005), “Problems, Problems, Problems: The Social Construction of ‘Leadership’”, **Human Relations**, 58(11), 1467-1494.
- Grint, Keith (2010), Wicked Problems and Clumsy Solutions: The Role of Leadership. Stephen Brookes ve Keith Grint (Eds.). **The New Public Leadership Challenge içinde** (169-187). Palgrave Macmillan, New York.
- Grint, Keith (2022), “Critical Essay: Wicked Problems in The Age of Uncertainty”, **Human Relations**, 75(8), 1518-1532.
- Guba, Egon G. ve Lincoln, Yvonna S. (1982), “Epistemological and Methodological Bases Of Naturalistic Inquiry”, **Ectj**, 30(4), 233-252.
- Güder, Mustafa, (2016), “Türkiye’deki Dış Göç Olgusuna Sosyo Ekonomik Bir Yaklaşım ve Avrupa Birliği ile Geri Kabul Antlaşması’nın Olası Etkileri”, **Sosyo Ekonomi**, 24(30), 129-137.
- Gündüz, Dilara Ustabaşı ve Çiftçi, Hatice Kübra (2021), “Yerel Yönetimlerin Göçmenlere Yönelik Sosyal Hizmet Uygulamalarının Karşılaştırılması: G20 Ülkeleri ve Türkiye”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, 7(1), 10-58.
- Haas, Hein De vd. (2022), **Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, (1. Baskı), GAV Perspektif Yayınları, Ankara.

- Hagen Zanker, Jessica (2008), “**Why Do People Migrate? A Review of the Theoretical Literature**”, **MPRA Working Paper**, No.28197.
- Halligan, John ve Adams, Jill (2004), “Security, Capacity and Post-Market Reforms: Public Management Change in 2003”, **Australian Journal of Public Administration**, 63(1), 85-93.
- Hatay Belediye Başkanı Suriyelilerin gitmesini istiyor (30.11.2018), <https://www.ensonhaber.com/gundem/hatay-belediye-baskani-suriyelilerin-gitmesini-istiyor> (11.02.2024).
- Hathaway, James (1991), **The Law of Refugee Status**, Butter Worths Yayınları, Kanada.
- Hatipoğlu, İbrahim (2022), **Çetrefilli Sorunlarla Mücadele Yöntemi Olarak Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı: Türkiye'nin Göç Yönetimi Üzerine Bir İnceleme**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- HDP (2019), “2019 Yerel Yönetimler Seçim Bildirgesi”, [https://www.hdp.org.tr/Images/UserFiles/Documents/Editor/YerelBildirge2019-Turkce.pdf/\(20.06.2024\)](https://www.hdp.org.tr/Images/UserFiles/Documents/Editor/YerelBildirge2019-Turkce.pdf/(20.06.2024)).
- HDP, (2023), “Buradayız Birlikte Değiştireceğiz 2023 Seçim Bildirgesi”, <https://www.hdp.org.tr/tr/secim-2023/17224/> (20.06.2023).
- HDP, “2018 Seçim Bildirgesi”, <http://www.jamesinturkey.com/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/HDP.pdf> (20.06.2024).
- Head, Brian ve Alford, John (2008), “Wicked Problems: The Implications for Public Management”, **Panel on Public Management in Practice**, International Research Society for Public Management 12th Annual Conference, Brisbane.
- Head, Brian ve Alford, John (2015), “Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management”, **Administration & Society**, 47(6), 711-739.
- Head, Brian W. (2008), “Wicked Problems in Public Policy”, **Public Policy**, 3(2), 101-18.
- Head, Brian W. (2010), “How Can The Public Sector Resolve Complex Issues? Strategies For Steering, Administering and Coping”, **Asia-Pacific Journal of Business Administration**, 2(1), 8-16.
- Head, Brian W. (2014), “Evidence, Uncertainty, and Wicked Problems In Climate Change Decision Making In Australia” **Environment and Planning C: Government and Policy**, 32(4) 663-679.
- Head, Brian W. (2019), “Forty Years of Wicked Problems Literature: Forging Closer Links to Policy Studies”, **Policy and Society**, 38(2), 180-197.
- Head, Brian W. (2022), **Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges**, Palgrave Macmillan, Switzerland.

- Heifetz, Ronald (1994), **Leadership Without Easy Answers**, Cambridge, Harvard University Press.
- Heifetz, Ronald A. ve Laurie, L. Donald (1997), “The Work of Leadership”, **Harvard Business Review**, 75(1), 124–134.
- Heifetz, Ronald. A. ve Linsky, Marty (2002), **Leadership on The Line**, Harvard Business Review Press, Boston.
- Heinisch, Reinhard (2012), “Demokratiekritik und (Rechts-)Populismus: Modellfall Österreich?”, Ludger Helms ve David M. Wineroither (Ed.), **Die österreichische Demokratie im Vergleich, içinde** (449-479), Nomos.
- Hooghe, Marc vd. (2008), Migration to European Countries: A Structural Explanation of Patterns, 1980-2004, **International Migration Review**, 42(2), 476-504.
- Hopkins, Willie Edward ve Scott, Susanne, G. (2016), “Values-based Leadership Effectiveness In Culturally Diverse Workplaces”, **Cross Cultural & Strategic Management**, 23(2), 1-38.
- Hoppe, Robert (2010), **The Governance of Problems Puzzling, Powering, Participation**, The Policy Press, Bristol.
- Horn, Robert E. (2001), Knowledge Mapping for Complex Social Messes A Presentation to the “Foundations in the Knowledge Economy”, **at the David and Lucile Packard Foundation**.
- Hornett, Andrea ve Peggy Daniels Lee (2017), “Developing Strategic Leaders: Three Studies of Wicked Problem-Solving”, **Global Business and Organizational Excellence**, 37(1), 28-38.
- Hou, Xiaojing vd. (2022), “A Bibliometric Analysis of Wicked Problems: From Single Discipline to Transdisciplinarity”, **Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences**, 15, 299–329.
- Hulme, Mike (2009), **Why We Disagree about Climate Change: Understanding Controversy, Inaction and Opportunity**, Cambridge University Press, New York.
- Hunt, Sue (2005), **Whole-of-Government: Does Working Together Work?** (2005). <http://digitalcollections.anu.edu.au/handle/1885/43012> (08.08.2023).
- Hutchinson, Jo ve Campbell, Mike (1998), “**Working in Partnership: Lessons From The Literature**”, Department for Education and Employment, London.
- Huxham, Chris (1996) (Ed.), **Creating Collaborative Advantage**, Sage London.
- Huxham, Chris vd. (2000), “The Challenge of Collaborative Governance”, **Public Management an International Journal of Research and Theory**, 2(3), 337-358.
- Huzdik, Katalin (2014), **Migration Potential and Affecting Factors in Hungary in The First Decade of The 21st Century**, Thesis of Doctoral (Phd) Dissertation- Szent István University.
- Ihlamur Öner, Suna Gülfer (2014), “Türkiye’nin Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikası”, **Ortadoğu Analiz**, 6(61), 42-45.

- International Committee of the Red Cross [ICRC] (2009), **Internal Displacement in Armed Conflict: Facing up to the Challenges**, ICRC, Geneva.
- Ison, Raymond. L. vd. (2015), "Institutionalising Social Learning: Towards Systemic and Adaptive Governance", **Environmental Science & Policy**, 53, 105-117.
- İBB (2023), **İstanbul Barometresi İstanbul Gündemi Araştırması**, İstanbul Planlama Ajansı.
- İçduygu, Ahmet vd. (2014), **Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere**, MiReKoç Araştırma Raporları 1, İstanbul.
- İçduygu, Ahmet ve Aksel, Damla B. (2013), "Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective", **Perceptions**, 18(3), 167-190.
- İçduygu, Ahmet ve Ayaşlı, Enes (2019), **MiReKoc Çalışma Notları Geri Dönüş Siyaseti: Suriyeli Mültecilerin Dönüş Göçü İhtimali ve Gelecek Senaryoları**, MiReKoç, İstanbul.
- İçduygu, Ahmet ve Osseiran, Souad (2024), "Syrian Refugees in Urban Turkey Between Migration Policies and Realities", Are Knudsen and Sarah Tobin (Eds.), **Urban Displacement içinde** (167-188).
- İçduygu, Ahmet ve Sirkeci, İbrahim (1999), **Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri, 75. Yılda Köylerden Şehirlere**, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- İçişleri Bakanı Soylu: İstanbul'da kayıtlı Suriyelilerle problemimiz yok, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/icisleri-bakani-soylu-istanbulda-kayitli-suriyelilerle-problemimiz-yok/1540154> (10.12.2023).
- İnceoğlu, Çağrı (2014), "Türkiye'de Sinemayı Konu Alan Doktora Tezleri Üzerine Bibliyometrik Bir Çözümleme", **Galatasaray Üniversitesi İletişim Dergisi**, 21, 31-50.
- İnsan Hakları ve Sığınmacılar İçin Dayanışma Derneği (Mazlumder) (2014), **Kamp Dışında Yaşayan Suriyeli Kadın Sığınmacılar Raporu**, <https://istanbul.mazlumder.org/tr/main/yayinlar/yurt-ici-raporlar/3/mazlumder-kamp-disinda-yasayan-suriyelikadin/1116> (10.08.2023).
- İstanbul'da 39 İlçenin Yabancıların İkamet İzinlerine Kapatıldığı İddialarına İlişkin Basın Açıklaması (16.07.2023), <https://www.goc.gov.tr/istanbulda-39-ilcenin-yabancilarin-ikamet-izinlerine-kapatildigi-iddialarina-iliskin-basin-aciklamasi> (15.08.2024).
- İYİ Parti (2018), "Milletimizle Sözleşme toplumda Birlik, Ekonomide Güven, Yönetimde Liyakat", <https://bianet.org/haber/iyi-parti-secim-bildirgesi-aciklandi-197689> (20.06.2024).
- İYİ Parti (2022), "Suriyeli ve Diğer Ülke Uyraklı Sığınmacılar İle Kaçak Göçmenler Strateji Belgesi ve Eylem Planı Millî Göç Doktrini", **Millî Güvenlik Politikaları Başkanlığı**, <https://iyiparti.org.tr/storage/img/content/2vGM/strateji-belgesi-ve-eylem-planı-6-eylul-2022-1-redakte.pdf> (20.06.2024).

- İYİ Parti (2024), “Türkiye İçin En İyi 2024 Yerel Seçim Beyannamesi”, <https://iyiparti.org.tr/storage/img/content/jqwz/iyiparti-2024-secim-beyannamesi-a4.pdf> (20.06.2024).
- Jabareen, Yosef (2009), “Building a Conceptual Framework: Philosophy, Definitions, and Procedure”, **International Journal of Qualitative Methods**, 8(4), 49-62.
- Jacobs, Dirk (2018), “Categorising What We Study and What We Analyse, and the Exercise of Interpretation”, Ricard Zapata Barrero, ve Evren Yalaz (Eds.), **Qualitative Research In European Migration Studies içinde** (133- 151), IMISCOE Research Series.
- Jakimowicz, Aleksander (2022), The Energy Transition as a Super Wicked Problem, **Energies**, 15(23), 1-31.
- Jedrzejska, Sylwia ve Spehar, Andrea (2020), **Challenges and Opportunities in Municipal Work Towards Long-Term Integration in the County Of Västra Götaland**, University of Gothenburg, Centre on Global Migration (CGM).
- Jentoft, Svein ve Midré, Georges (2011), “The Meaning of Poverty: Conceptual Issues in Small-Scale Fisheries Research”, **Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries**.
- Jessop, Bob (1997), “Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance”, **Review of International Political Economy**, 4(3), 561-581.
- Jiang, Juanjuan (2014), “The Study of the Relationship between Leadership Style and Project Success”, **American Journal of Trade and Policy**, 1(1), 51-55.
- Jiang, Yawei vd. (2019), “Bibliometric Visualisation: An Application in Tourism Crisis And Disaster Management Research”, **Current Issues in Tourism** 22(16), 1925-1957.
- Jibreal, Sadık (2021), “A Theoretical Difference between Leadership and Management”, **Journal of Social Sciences and Education**, 4(2), 276-283.
- Joly, Daniele (1996), **Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Eu-Rope**, Macmillan, Basingstoke.
- Kale, Başak ve Erdoğan, Murat (2019), “The Impact of GCR on Local Governments and Syrian Refugees in Turkey”, **International Migration**, 57(6), 224-242.
- Kameniar, Maria Barbara vd. (2010), “Mullin’the Yarndi” and Other Wicked Problems at a Multiracial Early Childhood Education Site in Regional Australia”, **Educational Policy**, 24(1), 9-27.
- Kamradt Scott, Adam ve McInnes, Colin (2012), “The Securitisation of Pandemic Influenza: Framing, Security and Public Policy”, **Global Public Health**, 7(2), 95-110.

- Kamu Denetçiliği Kurumu (2018), **Türkiye’deki Suriyeliler Özel Rapor**, TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu, Ankara.
- Kanal, Maria ve Rottmann, Susan B. (2021), “Everyday Agency: Rethinking Refugee Women’s Agency in Specific Cultural Contexts”, **Frontiers in Psychology**, 12, 726729, 1-14.
- Kappen, Fleur (2010), **Leadership and Motivation: How Leadership-Styles Contribute To Employees’ Intrinsic and Extrinsic Motivation**, Unpublished Bachelor Degree’s Thesis-Tilburg University.
- Kaptı, Alican (2011), **Kamu Yönetiminde İletişim ve Koordinasyon**, Atatürk Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Ders Notları.
- Kapucu, Naim vd. (2009), “Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences”, **European Journal of Economic and Political Studies**, 2(1), 39-60.
- Kara, Mustafa ve Dönmez Kara, Canan Öykü (2016), “Türkiye’de Göç Yönetişimi: Kurumsal Yapı Ve İşbirliği”, **Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi**, 10(2), 1-25.
- Karadaş, Aziz (2016), “Yeşil Ekonomi Hareketinin Çevre ve Sosyal Yaşam Açısından Değerlendirilmesi”, Yusuf Şahin, Oğuzhan Aslantürk ve Vildan Armağan (Ed.), **Uluslararası Kentsel ve Çevresel Sorunlar ve Politikalar Kongresi Bildiriler Kitabı**, İstanbul, 398 -407.
- Karagöz, Beytullah ve Şeref, İzzet. (2019), “Değerler Eğitimi Dergisi’nin Bibliyometrik Profili (2009-2018)”, **Değerler Eğitimi Dergisi**, 17(37), 219-246.
- Karagöz, Ferda (2007), **Yoksullukla Mücadelede Dış Yardımın Etkinliği**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karasar, Niyazi (2005), **Bilimsel Araştırma Yöntemi**, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Karpat, H. Kemal (2003), **Osmanlı Nüfusu (1830-1914) Demografik ve Sosyal Özellikleri**, (Çev. Bahadır Tırnakçı), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ankara.
- Kaundert, Miriam ve Masys, Anthony J. (2018), “Mass Migration, Humanitarian Assistance and Crisis Management: Embracing Social İnnovation and Organizational Learning”, Anthony Mass (Ed.), **Security By Design: Innovative Perspectives on Complex Problems**, Springer International Publishing, 73-91.
- Kavas, Asmin vd. (2019), **İstanbul’da Suriyeliler ve Savaş Sonrası Suriye Gettoları 2019**, TEPAV, Ankara.
- Kavurmacı, Aslı (2022), “İklim Değişikliği Çerçevesinde Küresel İstihdam Sorunu ve Yeşil İşler”, İsmail Akbal ve Fatma Nalbant (Ed.), **Güncel Araştırmalar Çerçevesinde İklim Değişikliği**, içinde (311-334), Nobel Yayınevi, Ankara.

- Kaya, Ayhan (2020), **Türkiye’de Suriyeli Göçü ve Belediye Deneyimleri: Birlikte Yaşam ve Sosyal Uyum, Kahramanmaraş, Konya, Konak, Mezitli, Seyhan, Şişli**, Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi - 12, RESLOG.
- Kaya, Ayhan (2023), “The Neoliberal Face of the ‘Local Turn’ in Governance of Refugees in Turkey: Participatory Action Research in Karacabey, Bursa”, **Journal of International Migration and Integration**, 909-936.
- Kaya, Ayhan ve Yılmaz Elmas, Fatma (2019), **Göçmenlerin Kırsal-Dağlık Yerleşimlerin İşgücü Piyasasına ve Yerel Ekonomisine Etkisi: Karacabey, Bursa**, İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Kaya, Hacer ve Aras, Hüseyin (2021), “AFAD’ın Suriyeli Sığınmacılara Yönelik Faaliyetleri Üzerinde İnsani Güvenlik Kavramı Bağlamında Bir İnceleme”, **Türk İdare Dergisi**, 93(493).
- Kaya, İbrahim (2008), **Legal Aspects of Irregular Migration in Turkey**, CARIM Analytic and Synthetic Notes, 2008/73, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute,
- Kaynar, Mete Kaan ve Kalkan, Nurettin (2022), **Cumhuriyet Dönemi Partiler Seçimler Beyannameler (1923-1980)**, TBMM Basım Evi, Ankara.
- Kazlauskas, Alanah ve Hasan, Helen (2010), “Web 2.0 Solutions To Wicked Climate Change Problems”, **Australasian Journal of Information Systems**, 16(2), 23-36.
- Keast, Robyn ve Mandell, Myrna P. (2014), “Process Catalyst and Strategic Leveraging Theory of Deliberate Action in Collaborative Networks”, **Network Theory in the Public Sector Building New Theoretical Frameworks**, Robyn Keast, Myrna Mandell ve Robert Agranoff (Ed.), Routledge, New York ve London.
- Keçecioglu, Tamer (1998), **Liderlik ve Liderler**. Kalder Yayınları, İstanbul.
- Kesgin, Bedrettin (2022), “Geçicilikten Kalıcılığa Suriyeli Göçmenler ve Uyum Sorunu”, **Anasay**, 19, 29-49.
- Kesgin, Selman Salim (2015), “Türk Kamu Yönetiminde Göç Algısı ve Politikaları,” Kadir Canatan, Mehmet Birinci, İsmail Çağlar, Yulia Kryvenko, Sena Öksüz, Fatih Altun (Ed.), **Disiplinlerarası Göç ve Göç Politikaları Sempozyumu içinde (45-67)**, İZÜ Yayınları, İstanbul.
- Kettl, Donald F. ve Milward, H. Brinton (Ed.) (1996), **The State of Public Management**, JHU Press.
- Keyman, E. Fuat ve Berrin Koyuncu Lorasdağı (2020), **Sekiz Kentin Hikayesi: Türkiye’de Yeni Yerellik ve Yeni Orta Sınıflar**, İstanbul, Metis Yayınları.
- Kılınç, Utku (2019), **İnsan Hakları ve Mülteci Işığında Göç ve yerel Yönetimler**, Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi – 1, RESLOG, Ankara.

- King, Russell (2021), "On Europe, Immigration and Inequality: Brexit as a 'Wicked Problem'," **Journal of Immigrant & Refugee Studies**, 19(1), 25-38.
- Kirby, Andrew (2018), "Urban Adaptation to Climate Change: Geographers and Wicked Problems", **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, 79, 1-17.
- Klasche, Benjamin (2023), "The Role of ideations in De-Problematizing Migration Crises (And Other Wicked Problems)", **Frontiers in Political Science**, 5.
- Koçak, Orhan ve Gündüz, R. Demet (2016), "Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Göçmenlerin Sosyal Olarak İçerilmelerine Etkisi", **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, 6(12), 66-91.
- Koop, Christel ve Lodge, Martin (2014), "Exploring the Co-ordination of Economic Regulation", **Journal of European Public Policy**, 21(9), 1311-1329.
- Koppenjan, Joop ve Klijn, Erik Hans (2004), **Managing Uncertainties in Networks**, Routledge, London.
- Korkut, Hüseyin (1992), "Üniversite Akademik Yöneticilerinin Liderlik Davranışları", **Amme İdaresi Dergisi**, 25(1), 159-174.
- Koser, Khalid ve Laczko, Frank (2010) (Eds.), **World Migration Report 2010 The Future of Migration: Building Capacities For Change**, International Organization for Migration (IOM), Geneva.
- Kotterman, James (2006), "Leadership vs Management: What's The Difference?", **Journal For Quality & Participation**, 29(2), 13-17.
- Koyuncu, Hüseyin (10.04.2019), "Bolu'nun Yeni CHP'li Belediye Başkanı Özcan'dan İlk İcraat: Suriyeli Mültecilere Yardım Kesildi", **Euronews** (23.06.2024).
- Kramer, W. Michael ve Crespy, A. David (2011), "Communicating Collaborative Leadership", **The Leadership Quarterly**, 22(5), 1024-1037.
- Kreuter, Marshall vd. (2004), "Understanding Wicked Problems: A Key to Advancing Environmental Health Promotion, **Health, Education, and Behavior**, 31(4), 441-454.
- Kurekova, Mytna Lucia (2010), Theories of Migration: Critical Review in The Context of The Eu East-West Flows. Best Participant Essay Series, CARIM-EUI.
- Küçükçekmece Belediyesi (2021), **Küçükçekmece'de Yerel Halk ve Suriyeliler İhtiyaç Analizi ve Algı Araştırması**, Küçükçekmece Belediyesi Strateji Geliştirme Müdürlüğü, İstanbul.
- Küçükçekmece Belediyesi, "2015-2019 Stratejik Planı", <https://kucukckemece.istanbul/Content/dosya/1945/kcbasp20152019-61571-3443856.pdf> (10.08.2024).

- Küçükçekmece Belediyesi, “2020-2024 Stratejik Planı”, <https://kucukcekmece.istanbul/Content/dosya/1945/stratejik-plan-2020-2024-37246-5047203.pdf> (10.08.2024).
- Kümbetoğlu, Belkıs (2021), “Göç Araştırmalarında Yöntem”, Suna Gülfer İhlamur Öner ve N. Aslı Şirin Öner (Derleyen), **Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar, içinde** (49-88), İletişim Yayınları İstanbul.
- Lægreid Per vd. (2015), “New Coordination Challenges in the Welfare State”, **Public Management Review**, 17(7), 927-939.
- Lægreid Per vd. (2016), “Ambiguities of Accountability and Attention-Analyzing The Failure of A Preventive Security Project”, **Scandinavian Journal of Public Administration**, 20(1), 21-44.
- Lægreid, Per ve Rykkja, Lise H. (2015). “Organizing for ‘Wicked Problems’ – Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration”, **International Journal of Public Sector Management**, 28(6), 475-493.
- Larrison, Jennica ve Raadschelders, Jos CN (2020), “Understanding Migration: The Case for Public Administration”, **International Journal of Public Administration**, 43(1), 37-48.
- Lasker, D. Roz ve Weiss, S. Elisa (2003), “Broadening Participation in Community Problem Solving: A Multidisciplinary Model to Support Collaborative Practice and Research”, **Journal of Urban Health**, 80, 14-47.
- Lawani, S. M. (1981), “Bibliometrics: Its Theoretical Foundations, Methods and Applications”, **Libri**, 31(1), 294-315.
- Lazarus, Richard J. (2009), “Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future”, **94 Cornell L. Rev**, 1153-1234.
- Lee, Everett S. (1969), “A Theory of Migration”, J. A. Jackson (Ed.), **Migration, içinde** (283-297). Cambridge University Press, Great Britain.
- Levin, Kelly vd. (2012), “Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining Our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change”, **Policy Sciences**, 45(2), 123-152.
- Lilleker, Darren G. ve Stoeckle, Thomas (2021), “The Challenges of Providing Certainty in the Face of Wickedproblems: Analysing The Uk Government’s Handling of TheCOVID-19 Pandemic”, **Journal of Public Affairs**, 21(4).
- Lindblom, Charles E. (1959), “The Science of “Muddling Through”, **Public Administration Review**, 19(2), 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1965), **The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment**, Free Press, New York.

- Ling, Tom (2002), “Delivering Joined-up Government in The Uk: Dimensions, Issues and Problems”, **Public administration**, 80(4), 615-642.
- Long, Katy (2019), “When Refugees Stopped Being Migrants: Movement”, **Labour and Humanitarian Protection. Migration Studies**, 1(1), 4-26.
- Loose, Stephanie ve Maguire Suzanne (2020), **İnsani Yardım Ve Kalkınma Bağlamında Kentsel Profil Oluşturma: Göçten ve Mülteci Krizinden Etkilenen Türkiye Belediyeleri için Bir El Kitabı**, Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi-3, Uzerler Matbaa, Ankara.
- Lowndes, Vivien ve Karakaya Polat, Rabia (2020), “How Do Local Actors Interpret, Enact and Contest Policy? An Analysis of Local Government Responses to Meeting The Needs of Syrian Refugees In Turkey”, **Local Government Studies**, 48(3), 546-569.
- Lönngren, Johanna ve Van Poeck, Katrien (2021), “Wicked Problems: A Mapping Review of The Literature”, **International Journal of Sustainable Development & World Ecology**, 28(6), 481-502.
- Lune, Howard ve Berg, Bruce L. (2015), **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, (Çev. Hasan Aydın), Eğitim Yayınevi, Konya.
- Maganga, Trymore ve Conrad Suso, Cathy (2022), “Human Mobility and Climate Change Adaptation in Small-Scale Farming Areas in Eastern Zimbabwe”, **Africa Review**, 14(1), 68-97.
- Magis, Kristen vd. (2015), “EMERGE: Public Leadership for Sustainable Development”, Douglas F. Morgan ve Brian J. Cook (Eds.), **New Public Governance: A Regime-Centered Perspective içinde** (238-248), Routledge, New York.
- Mahia, Ramon vd. (2020), “The Short and Long-Term Impact of Syrian Refugees on The Turkish Economy: A Simulation Approach”, **Turkish Studies**, 21(5), 661-683.
- Malone, Thomas W. ve Kevin Crowston (1994), “The Interdisciplinary Study of Coordination”, **ACM Computing Surveys**, 26(1), 87-119.
- Marczyk, Geoffrey vd. (2005), **Essentials of Research Design and Methodology**, John Wiley & Sons Inc, New York.
- Mcauliffe, Marie ve Khadria, Binod (2019), **Report Overview: Providing Perspective On Migration and Mobility In Increasingly Uncertain Times**, IOM World Migration Report 2020.
- Marmara Belediyeler Birliği [MBB] (2015), “Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü”, **Çalıştay Raporu**, İstanbul, 1-19.
- Martínez, Ma Angeles vd. (2015), “Analyzing The Scientific Evolution of Social Work Using Science Mapping”, **Research on Social Work Practice**, 25(2), 257-277.

- Maru, Natasha vd. (2022), "Embracing Uncertainty: Rethinking Migration Policy Through Pastoralists' Experiences", **Comparative Migration Studies**, 10(1), 5, 1-18.
- Maslow, Abraham H. (1942), "The Dynamics of Psychological Security-Insecurity", **Journal of Personality**, 10(4), 331-344.
- Maslow, Abraham H. (1943), "A Theory of Human Motivation", **Psychological Review**, 50(4), 370-396.
- Massey, Douglas S. vd. (1993), "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", **Population and Development Review**, 431-466.
- Mattessich, Paul W. ve Barbara R. Monsey (1992), **Collaboration: What Makes It Work. A review of Research Literature on Factors Influencing Successful Collaboration**, Amherst H. Wilder Foundation, 919 Lafond, St. Paul, MN 55104.
- Mayntz, Renate ve Scharpf, W. Fritz (1975), **Policy-Making in the German Federal Bureaucracy**. Amsterdam, Elsevier, Netherlands.
- Mayring, P. (2004), "A Companion to Qualitative Research", Uwe Flick vd. (Ed.), **Qualitative Content Analysis içinde** (266-269), Sage Publications, London.
- McAuliffe, Marie and Triandafyllidou, Anna (Eds.) (2021), **World Migration Report 2022**, International Organization for Migration (IOM), Geneva.
- McAuliffe, Marie ve Oucho, Linda, A. Dhiambo (Eds.) (2024), **World Migration Report 2024**, International Organization for Migration (IOM), Geneva.
- McBurney, Melissa K. ve Novak, Pamela L. (10.12.202), "What is Bibliometrics and Why Should You Care?", **Professional Communication Conference**, IPCC Proceedings. IEEE International, 108-114.
- McConnell, Allan (2018), "Rethinking Wicked Problems as Political Problems and Policy Problems", **Policy & Politics**, 46(1), 165-180.
- McNamara, Madeleine (2012), "Starting to Untangle The Web of Cooperation, Coordination, And Collaboration: A Framework For Public Managers", **International Journal of Public Administration**, 35, 6389-401.
- Memiş, Levent (2016), **Sürdürülebilir Kentsel Kalkınma ve Katı Atık Yönetiminde Ağ Yönetişimi: Giresun İli Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Memiş, Levent (2022), "Ağ Yönetişimi: Kent Yönetimi Bağlamında Teorik Bir İnceleme", **İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 9(1), 249-267.
- Merriam, Sharan B. (1998), **Qualitative Research and Case Study Applications in Education**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

- Migration Min Map, <https://www.mindomo.com/mindmap/migration-79e281f517a84450892bc0b2dee64f5b> (20.12.2023).
- Milliyetçi Hareket Partisi (2018), “24 Haziran 2018 Milletvekili Genel Seçimi Seçim Beyannamesi”, [https://www.mhp.org.tr/htmldocs/mhp/beyanname/mhp/mhp\\_beyannamesi.html](https://www.mhp.org.tr/htmldocs/mhp/beyanname/mhp/mhp_beyannamesi.html) (20.06.2024).
- Milliyetçi Hareket Partisi (2023), “Milletvekili Genel Seçimi Seçim Beyannamesi (14 Mayıs 2023)”, [https://www.mhp.org.tr/htmldocs/mhp/beyanname/mhp/mhp\\_beyannamesi.html](https://www.mhp.org.tr/htmldocs/mhp/beyanname/mhp/mhp_beyannamesi.html) (20.06.2024).
- Mirzanlı, Cansu (1 Eylül 2020), Suriyelilerin Sultanbeyli İlçesine Göçü, <https://multeciler.org.tr/suriyelilerin-kente-gocu/> (16.08.2024).
- Mitroff, Ian I. (1974), **The Subjective Side of Science**, Elsevier, New York.
- MMP (2017) Refugee, Asylum-Seeker and Migrant Perceptions in Istanbul, Turkey, <https://www.urban-response.org/system/files/content/resource/files/main/ground-truth-survey-report-%28istanbul-06-2017%29.pdf> (10.08.2024).
- Mohamoud, Mohamed Hagi (2021), “Wicked Problems and Crisis: Policy Areas of Climate Change and Poverty”, **International Journal of Interdisciplinary Research and Innovations**, 9(4), 42-49.
- Mongeon, Philippe ve Paul Hus, Adèle (2016), “The Journal Coverage of Web of Science and Scopus: a Comparative Analysis”, **Scientometrics**, 106, 213-228.
- Moolenburgh, Evelyn (2015), “Collaborative Leadership: Only for the Brave?”, **Training and Development**, 42(6), 18-19.
- Mooney, Erin (2005), “The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern”, **Refugee Survey Quarterly**, 24(3), 9-26.
- Moral Muñoz, José A (2020), “Software Tools For Conducting Bibliometric Analysis in Science: an up-to-Date Review”, **El Profesional De La Informa-Ción**, 29(1).
- Morgül, Kerem vd. (2021), **İstanbul’da Suriyeli Sığınmacılara Yönelik Algı ve Tutumlar: Partizanlık, Yabancı Karşıtlığı, Tehdit Algıları ve Sosyal Temas**, TÜSES, İstanbul.
- Morris, Lydia (2002), **Managing Migration: Civic Stratification and Migration Rights**, Routledge, London.
- Murray, Philomena ve Longo, Michael (2018), “Europe’s Wicked Legitimacy Crisis: The Case of Refugees”, **Journal of European Integration**, 40(4), 411-425.
- Mutlu, Pedriye vd. (2018), “Suriyeli Göçmen İşçilerin İstanbul Ölçeğinde Tekstil Sektörü Emek Piyasasına Eklemlenmeleri ve Etkileri”, **Çalışma ve Toplum**, 56(1).

- Mülteciler Derneği (2019), “Sultanbeyli’de Yaşayan Suriyeli Mülteciler Ve Yerel Halk Arasındaki Sosyal Uyum Düzeyinin Tespiti Araştırması”, İDE Araştırma.
- Mülteciler Derneği (2020), **Sosyal Uyum Stratejisi**, 3. Baskı, İstanbul.
- Mülteciler Derneği (2023), Faaliyet Raporu, <https://multeciler.org.tr/hakkimizda/#faaliyetraporu> (20.08.2024).
- Mwije, Solomon (2023), “Network Governance As An Alternative Policy Response To Managing Infectious Disease Outbreaks: Lessons From Uganda’s Response To The COVID-19 Crisis”, **Risk, Hazards & Crisis in Public Policy**, 1-20.
- Nalbant, Fatma vd. (2022), “Göç Olgusuna İlişkin Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve”, **Ulusal ve Uluslararası Boyutlarıyla Göç: Kuramlar, Politikalar, Uygulamalar ve Ekonomik Sonuçlar**, Mustafa Kartal ve İsmail Akbal (Ed.) içinde (1-24), Nobel, Ankara.
- Nardon, Luciana ve Hari, Amrit (2022), **Making Sense of Immigrant Work Integration: An Organizing Framework**. Springer Nature.
- Newell, Allen ve Simon, A. Herbert (1972), **Human Problem Solving Prentice-Hall**, Englewood Cliffs, NJ.
- Newman, Joshua ve Brian W. Head (2017), “Wicked Tendencies in Policy Problems: Rethinking The Distinction Between Social and Technical Problems”, **Policy and Society**, 36(3), 414-429
- Newman, Peter ve Jennings, Isabella (2008), **Cities as Sustainable Ecosystems: Principles and Practices**, Island Press, London.
- Noordegraaf, Mirko vd. (2019), “Weaknesses of Wickedness: A Critical Perspective on Wickedness Theory”, **Policy and Society**, 38(2), 278-297.
- Norton, Bryan G. (2012), “The Ways of Wickedness: Analyzing Messiness with Messy Tools”, **Journal of Agricultural and Environmental Ethics**, 25(4), 447-465.
- Nüfus Bakımından Türkiye’nin En Büyük Kenti: İstanbul, <http://www.istanbul.gov.tr/nufus-bakimindan-turkiyenin-en-buyuk-kenti-istanbul#:~:text=%C4%B0stanbul'un%20en%20kalabal%C4%B1k%20il%C3%A7eleri,966%20ki%C5%9Fi%20ile%20%C3%87atalca'd%C4%B1r.> (14.08.2024).
- Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Türk Vatandaşlığı Verilen Suriyeli Sayısı (21 Ağustos 2024) <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/> (29.08.2024).
- O’Toole Jr, Laurence. J. (1997), “Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration”, **Public Administration Review**, 57(1), 45-52.

- Odabaşı, Ferhat (2009), **Yoksullukla Mücadelede İstihdamın Rolü**, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Odman, M. Tefvik (2020), **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya’da ve Türkiye’de İlticanın Gelişim Süreci)**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- OECD (2018), **Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees**, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264085350-en>.
- Online Etymology Dictionary, [https://www.etymonline.com/word/wicked#etymonline\\_v\\_7991](https://www.etymonline.com/word/wicked#etymonline_v_7991) (21.12.2022).
- Onyango, Paul ve Jentof, Svein (2010), “Assessing Poverty in Small-Scale Fisheries in Lake Victoria, Tanzania”, **Fish and Fisheries**, (11), 250-263.
- Oomen, Barbara vd. (2021), “Strategies Of Divergence: Local Authorities, Law, And Discretionary Spaces In Migration Governance”, **Journal of Refugee Studies**, 34(4), 3608-3628.
- Oomen, Barbara ve Leenders, Emma (2020), “Symbolic Laws, Street-Level Actors: Everyday Bordering in Dutch Participation Declaration Workshops”, In M. Ambrosini, M. Cinalli ve D. Jacobson (Eds.), **Migration, Borders and Citizenship Between Policy and Public Spheres**, içinde (265-294), Palgrave Macmillan.
- Orhan, Oytun ve Gündoğar, Sabiha Senyücel (2015), “Suriyeli Sığınmacıların Türkiye’ye Etkileri”, **ORSAM- TESEV**.
- Orhon, Nezih (2019), **Mültecileri Anlamak Mültecileri Anlatmak**, ILO.
- Övgün, Barış (2010), Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Övünç Öztürk, Neva (2015), **Mültecinin Hukuki Statüsün Belirlenmesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Övünç Öztürk, Neva (2019), **Türkiye’de Bulunan Suriyelilere İlişkin Tespit ve Öneriler Hukuki Boyut**, Göç Araştırmaları Derneği.
- Özaslan, Kamil (2019), **Türkiye’nin Değişen Göç Politikası ve Belediyeler: İstanbul Örneği**, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özcan, E. Deniz Ela (2016), “Çağdaş Göç Teorileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **İş ve Hayat**, 2(4), 183-215.
- Özcan, Mehmet (2005), **Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı**, USAK, Ankara.

- Özçürümez, Saime ve İçduygu, Ahmet (2020), **Zorunlu Göç Deneyimi ve Toplumsal Bütünleşme: Kavramlar, Modeller ve Uygulamalar ile Türkiye**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özdal, Barış (2008), “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Üyelik Süreci Bağlamında Avrupa Birliğinin Göç Politikası ve İstihdam Stratejisi, “İş, Güç””, **Endüstri İlişkiler ve İnsan Kaynakları Dergisi**, 10(3), 89-121.
- Özer, Y. Yeşim (2011), “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Çalışma Alanı Olarak Uluslararası Göç: Yasalaşma ve İdari Yapılanma Sürecinin Değerlendirilmesi”, **Journal of Faculty of Political Science**, 45.
- Özgenç, Nazlıhan (2015), “Sürdürülebilirlik Temelinde Yoksulluk Kavramının Yeniden Yorumlanması: Yoksulluk Düğümü”, **Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi**, 35.
- Öztürk, Lütfü (2007), **Sürdürülebilir Kalkınma**, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Öztürk, Neva Nevinç (2017), “Geçici Korumanın Uluslararası Koruma Rejimine Uyumu Üzerine Bir İnceleme”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 66(1), 201-261.
- Özvarış, Ş. Kaptanoğlu vd. (2019), **Kadın Sağlığı Danışma Merkezlerine Başvuran Suriyeli Kadınların Üreme Sağlığı ve Toplumsal Cinsiyet Temelli Şiddet Hizmetlerine İlişkin İhtiyaçlarının Belirlenmesi Araştırma Raporu**, Merdiven Yayın, Ankara.
- Pachocka, Marta vd. (2020), “Design Thinking as a Framework for Identifying, Examining, and Addressing Wicked Problems and Challenges Related to Migration”, **Right to the City, Performing Arts and Migration**, 142-158.
- Paker, Turan (2015), “Durum Çalışması”, F.N. Seggie ve Y. Bayyurt (Ed.), **Nitel Araştırma Yöntem, Teknik, Analiz ve Yaklaşımları, içinde** (119-134), Anı Yayınları, İstanbul.
- Pannia, Paola (2020), “Institutional Uncertainty” as A Technique of Migration Governance. A Comparative Legal Perspective”, **DPCE Online**, 45(4), 5136-5157.
- Parsons, Wayne (1995), **Public Policy An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**, Cheltenham and Northampton, Edward Elga.
- Patton, Michael Quinn (1987), **How to Use Qualitative Methods in Evaluation**, Saint Paul.
- Patton, Michael Quinn (2002), **Qualitative Research & Evaluation Methods**, 3.Edition, Sage Publications.
- Pawar, Badrinarayan Shankar ve Eastman, Kenneth K. (1997), The Nature and Implications of Contextual Influences on Transformational Leadership: A Conceptual Examination, **Academy of Management Review**, 22(1), 80-109.
- Pécoud, Antoine (2024), **Mapping Global Migration Governance**. IMI Working Paper No. 183/PACES Project Working Paper No. 5. International Migration Institute, Amsterdam.

- Penninx, Rinus (2009), **Decentralising Integration Policies: Managing Migration in Cities, Regions And Localities**, Policy Network, London.
- Penninx, Rinus vd. (2014), “European Cities and Their Migrant Integration Policies. a State of the Art Study for the Knowledge for Integration Governance (KING) Project”, **KING Overview Paper**,
- Perry, Jim (2015), “Climate Change Adaptation in The World’s Best Places: A Wicked Problem in Need of immediate Attention”, **Landscape and Urban Planning**, 133, 1-11.
- Peters, B. Guy (1998), “Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination”, **Canadian Centre for Management Development**, Reserach Paper, 1-69.
- Peters, B. Guy (2010), **Meta-Governance and Public Management**, The New Public Governance. (Ed. S. P. Osborne), Routledge, New York.
- Peters, B. Guy (2015), **Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination**, University Press of Kansas, Lawrence.
- Peters, B. Guy (2017), “What is so Wicked about Wicked Problems? A Conceptual Analysis and a Research Program”, **Policy and Society**, 36(3), 385-396.
- Peters, Karl (2018), “Living With The Wicked Problem of Climate Change”, **Zygon**, 53(2), 427-442.
- Piopiunik, Marc ve Ruhose, Jens (2017), “Immigration, Regional Conditions, and Crime: Evidence from an Allocation Policy in Germany”, **European Economic Review**, 92, 258-282.
- Pollitt, Christopher (2003), “Joined-up Government: A Survey”, **Political studies review**,1(1), 34-49.
- Pollitt, Christopher (2015), “Wickedness Will Not Wait: Climate Change and Public Management Research”, **Public Money and Management**, 35(3), 181-186.
- Pollitt, Christopher (2016), “Debate: Climate Change - the Ultimate Wicked Issue”, **Public Money & Management**, 36(2), 78-80.
- Poocharoen, Ora-orn ve Straussman, Jeffrey (2015), “Interpreting the Case of Refugees: Is it a Wicked or a Complex Problem?”, **Paper Prepared For The International Conference on Public Policy (ICPP)**, Milan, Italy.
- Portes, Alejandro (1997), “Immigration Theory for A New Century: Some Problems and Opportunitie”, **International Migration Review**, 31(4), 799-825.
- Pradilla, Camilo Arciniegas vd. (2022), “Wicked Problems and New Ways of Organizing: How Fe Y Alegria Confronted Changing Manifestations of Poverty”. Gümüşay, A.A., Marti, E., Trittin-Ulbrich, H. and Wickert, C. (Ed.), **Organizing for Societal Grand Challenges (Research in the Sociology of Organizations, Vol. 79)**, Emerald Publishing Limited, Leeds, 93-114.

- Princ, Marcin ve David Kryska (2020), “Local Government Tasks in Managing Migrations in the Czech Republic and Poland”, **Hrvatska İ Komparativna Javna Uprava**, 20(2), 269-298.
- Pritchard, Alan (1969), “Statistical Bibliography or Bibliometrics?”, **Journal of Dokumentation** (25) 4, 348-349.
- Provan, Keith G. ve Kenis, Patrick (2007), “Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 18, 229-252.
- Qi, Huiting ve Bing Ran (2023), “Paradoxes in Collaborative Governance”, **Public Management Review**, 1-26.
- Raadschelders, Jos C. N. vd. (2019), “Refugee Migration as a “Wicked Problem”: American Controlling, Palliative, and Governance Policies in Global Context”, **World Affairs**, 182(3), 228-255.
- Raisio, Harri vd. (2018), “The Concept of Wicked Problems: Improving The Understanding Of Managing Problem Wickedness in Health and Social Care” Thomas, W vd. (Ed.). **The Management of Wicked Problems in Health and Social Care içinde** (1-32), Routledge, Taylor & Francis Group.
- Recep Tayyip Erdoğan “Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 24'üncü Dönem 5'inci Yasama Yılı Açılışında Yaptıkları Konuşma [ Türkiye Büyük Millet Meclisi 24. Dönem 5. Yasama Yılı Açılışında Yapılan Konuşma]”, 01 Ekim 2014, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/2941/Turkiye-buyuk-millet-meclisinin-24uncu-donem-5inci-yasama-yili-acilisindayaptiklari-konusma> (28.03.2024).
- Reçber, Kamuran ve Ayhan, Veysel (2013), “Türkiye ile Suriye Arasındaki Krizin Hatay Bölgesi Üzerindeki Etkileri”, **Alternatif Politika**, 5(3), 324-340.
- Reilly, H. Anne ve Ehlinger, Sara (2007), “Choosing A Values-Based Leader: An Experiential Exercise”, **Journal of management Education**, 31(2), 245-262.
- Richard, Perruchoud ve Jillyanne, Redpath Cross (Ed.) (2013), **Ulsulararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü**, No: 31, 2. Baskı, International Organization for Migration (IOM), Geneva.
- Rijavec, Danila vd. (2021), “Evidence-based Assessment of Readiness to Solve Wicked Problems: The Case of Migration Crisis in Croatia and Slovenia”, **Social Sciences**, 10(6), 188, 1-17.
- Ritchey, Tom (2013), “Wicked Problems: Modelling Social Messes with Morphological Analysis”, **Swedish Morphological Society AMG**, 2(1), 1-8.
- Rittel, Horst, W. J ve Webber, Melvin M. (1973), “Dilemmas in a General Theory of Planning”, **Political Sciences**, 4, 155-169.
- Roberts, Nancy Charlotte (2000), “Wicked Problems and Network Approaches to Resolution”, **International Public Management Review**, 1(1), 1-19.

- Pradilla, Camilo Arciniegas vd. (2001), "Coping with wicked problems: The case of Afghanistan". **Learning from International Public Management Reform: Part B**, içinde (353-375), Emerald Group Publishing Limited.
- Rousseau, Ronald (2014), "Forgotten Founder of Bibliometrics", **Nature**, 510, 7504, 218-218.
- Rubado, E. Meghan (2019), "The Role of Local Government Collaboration in Legacy Cities", **University of Pittsburgh Press**, 21-36.
- Rumelili Koç, Özlem Menekşe (2020), "COVID-19 Merceğinden Habis Sorunlar ve Kamu Yönetimi", **MSGSÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, 2(22), 238-251.
- Sá, Patrícia Moura vd. (2020), "Collaborative Design in Public Services: A Wicked Problem-Reframing Case" **The TQM Journal**, 1-15.
- Sabuncuoğlu, Zeyyat ve Tüz, Melek Vergiliel (2005), **Örgütsel Psikoloji**, Alfa Basım Yayın, Bursa.
- Sağiroğlu, Ali Zafer (2016), "Türkiye'de Merkezî Göç Yönetimi", Adem Esen ve Mehmet Duman (Ed.), **Türkiye'de geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler**, 1. Baskı içinde (45-68), WALD, İstanbul.
- Sağiroğlu, Ali Zafer (2021), **Göç Bakanlığı Tartışmalarına Bir Der-Kenar**, Göç Politika-Analiz Yayın, 1, 1-8.
- Sağiroğlu, Ali Zafer vd. (2022), **Türkiye Göç ve İnsan Hareketlilikleri Yıllık Raporu-2021**, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Göç Politikaları Uygulama ve Araştırma Merkezi (AYBÜ-GPM), Ankara.
- Sam, David L. (2006), "Acculturation of Immigrant Children Island Women", David L. SAM ve John W. Berry (Ed.), **Acculturation Psychology**, içinde (403-418), Cambridge University Press, Cambridge.
- Schammann, Hannes vd. (2021), "Defining and Transforming Local Migration Policies: A Conceptual Approach Backed by Evidence From Germany", **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 47(13), 2897-2915.
- Schieflo, Per Morten (2021), "The Corona Crisis: A Wicked Problem", **Scandinavian Journal of Public Health**, 49, 5-8.
- Scholten, Peter (2020), "Mainstreaming Versus Alienation: Conceptualising The Role of Complexity in Migration and Diversity Policymaking", **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 46(1), 108-126.
- Scholten, Peter ve Penninx, Rinus (2016), "The Multilevel Governance of Migration and Integration". B. Garcés-Mascareñas ve Rinus Penninx (Der.), **Integration processes and policies in Europe: Contexts, Levels and Actors**, içinde (91-108). Springer Cham.

- Seki, İsmail ve Seçkin, Aabdulhadi (2017), “Çanakkale İli Özelinde Yabancı Göçmenlere Karşı Toleransın Bölgesel Analizi”, **Al Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, 1(3), 453-462.
- Selg, Peeter (2020), “A Political-Semiotic Explanation of Wicked Problems”, Elzbieta Hałas ve Nicolas Maslowski (Ed.), **Politics of Symbolization Across Central and Eastern Europe içinde** (1-24), Peter Lang, Berlin.
- Selg, Peeter ve Ventsel, Andreas (2020), **Introducing Relational Political Analysis: Political Semiotics as a Theory and Method**, Springer Nature.
- Sepetçioğlu, Tuncay Ercan (2014), “İki Tarihsel ‘Eski’ Kavram, Bir Sosyo-Kültürel ‘Yeni’ Kimlik: Mübadele Nedir, Mübadiller Kimlerdir?”, **Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 180, 49–84.
- Serkin, Christopher (2020), The Wicked Problem of Zoning, **Vand. L. Rev.**, 73, 1879-1908.
- Sertkaya Doğan, Ö. (2015), “Population Movements in Turkey Internal Migration”, H. Arslan, M. A. İcbay ve S. M. Stranciu (Eds.), **Contemporary Studies in Humanities içinde** (18-29), Ehrmann Verlag, Mannheim.
- Sevinç, Haktan vd. (2016), “Ekonomik Büyüme ve Göç İlişkisi: Gelişmekte Olan Ülkelere Dayalı Bir Analiz”, **International Conference on Eurasian Economies Session**, 2C, Kalkınma II August 29-31.
- Shu, Qaunfeng ve Yahua, Wang (2021), “Collaborative Leadership, Collective Action, and Community Governance Against Public Health Crises Under Uncertainty: A Case Study of The Quanjingwan Community in China”, **International Journal of Environmental Research and Public Health**, 18(2), 598, 1-12.
- Sığrı, Ünsal (2023), “Nitel Araştırma Yöntemleri”, Altunışık, Remzi vd. (Ed.), **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: Yeni Perspektifler**, Güncellenmiş 2. Baskı içinde (471-516), Seçkin, Ankara.
- Simon, Herbert A (1973), “The Structure of Ill Structured Problems, **Artificial Intelligence**, 4, (3), 181–201.
- Sinha, Vishwa N. D. ve Ataulah, M. D. (1987), **Migration: An Interdisciplinary Approach**, Seema Publications, Delhi.
- Sipahi, Esra Banu ve Dinçer, Selçuk (2021), “Önleyici Perspektiften Kentsel Suçlar Üzerine Bir Değerlendirme: Türkiye İçin Öneriler”, Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün (Ed.), **Karmaşık Sorunlar ve Kent içinde** (267-292), Astana Yayınları, Ankara.
- Sipahi, Esra Banu ve Karamanoğlu, Hande (2022), “Terörün Kentleşmesi Olgusuna Karmaşık Sorunlar Perspektifinden Bakmak”, **Journal of Academic Value Studies**, 8(2), 119-135. <http://dx.doi.org/10.29228/javs.62722>

- Six, Perri (2004), "Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: a Preliminary Literature Review and Exploration", **Journal of Public Administration Research and Theory**, 14(1), 103-38.
- Six, Perri (2005), "Joined-Up Government in the West Beyond Britain: a Provisional Assessment" **In Joined-Up-Government**, Ed. Vernon Bogdanor, Oxford University Press, Oxford / New York, 43-106.
- Skaburskis, Andrejs (2008), "The Origin of "Wicked Problems"", **Planning Theory & Practice**, 9 (2), 277-280.
- Skeldon, R. (2002), "Migration and Poverty", **Asia Pacific Population Journal**, 17(4), 67-82.
- Sørensen, Eva (2006), "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance", **The American Review of Public Administration**, 36(1), 98-114.
- Sørensen, Eva ve Torfing, Jacob (2009), "Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance", **Public Administration**, 87(2), 234-258.
- Spicker, Paul (2007), "Definitions of Poverty: Twelve Clusters of Meaning." **Poverty: An International Glossary**, 229-243, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/spicker.pdf>.
- Spicker, Paul (2016), "Poverty as a Wicked Problem", **CROP Poverty Brief**, (35), 1- 4.
- Strijker, Dirk vd. (2020), "Research Methods in Rural Studies: Qualitative, Quantitative And Mixed Methods", **Journal of Rural Studies**, 78, 262- 270.
- Strijker van Asperen, Z. M ve van Tulder, Rob (2016), **Wicked Problems Plaza - Principles and Practices for Effective Multi-Stakeholder Dialogue**, The Partnerships Resource Centre (PrC).
- Sullivan, Helen and Skelcher, Chris (2017), **Working across Boundaries – Collaboration in Public Services**, Bloomsbury Publishing, 271.
- Sultanbeyli Belediyesi (2021), Sultanbeyli Gönüllü Yerel Değerlendirme Raporu, <https://uclg-mewa.org/sultanbeyli-gonullu-yerel-degerlendirme-raporu-2021/> (20.08.2024).
- Sultanbeyli Belediyesi, "2015-2019 Stratejik Planı", [http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1305/Sultanbeyli+Belediyesi+\\_Istanbul\\_+2015-2019](http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1305/Sultanbeyli+Belediyesi+_Istanbul_+2015-2019) (10.08.2024).
- Sultanbeyli Belediyesi, "2020-2024 Stratejik Planı", [http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/2472/Sultanbeyli+Belediyesi+\\_Istanbul\\_+2020-2024](http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/2472/Sultanbeyli+Belediyesi+_Istanbul_+2020-2024) (10.08.2024).
- Sun, Jiazhe ve Yang, Kaizhong (2016), "The Wicked Problem of Climate Change: A New Approach Based On Social Mess and Fragmentation", **Sustainability**, 8(12), 1312.
- Şahin, Savaş Zafer (22.01.2024), **Beyannamesiz Bir Yerel Seçime Doğru** <https://www.perspektif.online/beyannamesiz-bir-yerel-secime-dogru/> (14.07.2024).

- Şahinoğlu, İlker (2020), **Kent Yoksulluğu İle Mücadele Rejimi: Sultanbeyli Örneği**, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Şeker, Dilara ve Uçan, Gülten (2016), “Göç Sürecinde Kadın”, **CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, 14(1), 199-214.
- Şeker, Güven vd. (2014), “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, **İnsan Hakları Yıllığı**, 32, 107-129.
- Şeker, Murat (2015), Quality of Life Intex: A Case Study of İstanbul, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi**, 23, 1-15.
- Şeker, Murat vd. (2022), “Quality Of Life Index: Istanbul 2020”, **Istanbul Journal of Economics**, 72(2), 543-568.
- Şen, Zekai (2009), **İklim Değişikliği Yerel Yönetimler ve Sektörler**, Su Vakfı Yayınları.
- Şengül, İrem (2022), “Unpacking Temporary Protection of Refugees: Failure of Durable Solutions and Uncertainties”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 13(1), 16-28.
- Şenol Sert, Deniz (2021), “Uluslararası Göç Yazınında Bütünleyici Bir kurama Doğru”, Suna Gülfer İhlamur Öner ve N. Aslı Şirin Öner (Der.), **Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar**, 5. Baskı içinde (29-48), İletişim Yayınları, İstanbul.
- Şimşir, İsmail (2021), “Bibliyometri ve Bibliyometrik Analize İlişkin Kavramsal Çerçeve”, Oğuzhan Öztürk ve Gökhan Gürler (Ed.), **Bir Literatür İncelemesi Aracı olarak Bibliyometrik Analiz**, içinde (1-32), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (2015), AFAD Mevzuat El Kitabı. (20.03.2024).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2023), On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028). [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani\\_2024-2028\\_11122023.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028_11122023.pdf) (15.04.2024).
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2024), “Afad ve Tarihçesi”, <https://afad.gov.tr/afad-hakkinda> (28.03.2024).
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2024), “Uluslararası Mevzuat”, <https://www.goc.gov.tr/uluslararasi-mevzuat> (18.03.2024).
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2024), **Göç Projeleri**, [https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/evraklar/Goc-Projeleri/2021/temmuz/devam-eden-projeler\\_Temmuz-2021-Gu%CC%88ncelleme.xlsx](https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/evraklar/Goc-Projeleri/2021/temmuz/devam-eden-projeler_Temmuz-2021-Gu%CC%88ncelleme.xlsx) (15.04.2024).
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2024), **Uluslararası Koruma Kanunu Genel Gerekçe**, <https://www.goc.gov.tr/genel-gerekce18> (18.03.2024).

- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, “Ulusal Destekli Gönüllü Geri Dönüş Mekanizması İş Birliği Protokolü İmza Töreni” (03.09.2020), <https://www.goc.gov.tr/ulusal-destekli-gonullu-geri-donus-mekanizmasi-is-birligi-protokolu-imza-toreni> (23.08.2024).
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, Geçici Koruma, [www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638](http://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638) (15.08.2024).
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı (2018-2023), <https://www.goc.gov.tr/uyum-strateji-belgesi-ve-ulusal-eylem-planı> (29.05.2023).
- T.C. İçişleri Bakanlığı, Göç İdaresi Başkanlığı, Geçici Koruma Altında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (10.07.2024)
- T.C. İstanbul Göç İdaresi Başkanlığı (21.09.2023), İstanbul’da Bulunan Geçici Koruma Kapsamındaki Suriye Uyruklu Yabancıların Kayıtlı Oldukları İllere Dönmeleri Hakkında Duyuru, <https://www.goc.gov.tr/istanbulda-bulunan-gecici-koruma-kapsamindaki-suriye-uyruklu-yabancilarin-kayitli-olduklari-illere-donmeleri-hakkinda-duyuru> (15.08.2024).
- T.C. İstanbul İl Göç İdaresi Müdürlüğü, İstanbul İlinde Bulunan Yabancılar Hakkında Basın Açıklaması (18.06.2023) <https://istanbul.goc.gov.tr/istanbul-ilinde-bulunan-yabancilar-hakkinda-basin-aciklamasi-18062023> (10.08.2024).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2018), On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara.
- T.C. Sağlık Bakanlığı (2020), “COVID-19 (Sars-Cov-2 Enfeksiyonu) Genel Bilgiler, Epidemiyoloji ve Tanı”, **Bilimsel Danışma Kurulu Çalışması**, Ankara.
- Tamçelik, Soyalp ve Ayvaz, Gülin Merve (2016), “Suriyeli Mülteciler Sorununun Türkiye’ye Yansıması”, Hasret Çomak, Caner Sancaktar, ve Zafer Yıldırım (Ed.), **Uluslararası Politikada Suriye Krizi, içinde** (637- 659), Beta Basım, İstanbul.
- Taner, Ahmet (2016), “Mülteciler ve Yerinden Olunmuş Kişiler İçin Kullanılan Kamu Kaynaklarının Denetimine İlişkin Yuvarlak Masa Toplantısı”, **Sayıştay Dergisi**, (101), 125-128.
- Tanrikulu, Faik (2021), “The Political Economy of Migration and Integration: Effects of Immigrants on the Economy in Turkey”, **Journal of Immigrant & Refugee Studies**, 19(4), 364-377.
- Tarman, Zeynep Derya (2023), “Gönüllü Geri Dönüş”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, 13(1), 1-49.
- Taşdemir, Erdem (2009), “Toplumların İdaresinde Liderler ve Yöneticiler”, **İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi**, 29, 149-165.

- Taşkın, Kerim ve Özözen Kahraman, Selver (2020), “A Research on the Migration and Settlement Process of Syrians in Ayvacık (Çanakkale)”, **International Journal of Geography and Geography Education (IGGE)**, 41, 141-159.
- Teitelbaum, Michael S. (2005), “Intra-and Inter-National Imbalances and Migration”, **Genus**, 193-212.
- Tekeli, İlhan ve Erder Leila (1978), **Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler**, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara.
- Tengilimoğlu, Dilaver (2005), “Kamu ve Özel Sektör Örgütlerinde Liderlik Davranışı Özelliklerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Alan Çalışması”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 14,1-16.
- Tepealtı, Fahrettin (2020), **Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları ve Türkiye**, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi- Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Termeer, Catrien J. A. M. (2019), “A Critical Assessment of The Wicked Problem Concept: Relevance and Usefulness for Policy Science and Practice”, **Policy and Society**, 38(2), 167-179.
- Termeer, Catrien J. A. M. vd. (2015), “Governance Capabilities for Dealing Wisely with Wicked Problems”, **Administration & Society**, 47(6), 680-710.
- Terzi, Aslı Öztürk (2023), “Göç Edenlerin Tanımlanma Sorunsalını Göç İdaresi Başkanlığının “Misafirimsin” Adlı Kamu Spotu Üzerinden Okumak”, **Karadeniz Uluslararası Bilimsel Dergi**, 57, 225-242.
- The Thomson Corporation (2004), “Web of Science 7.0 Workshop”, [http://kutuphane.dab.firat.edu.tr/subdomain\\_files/kutuphane.dab.firat.edu.tr/files/199/wos%20detay.pdf](http://kutuphane.dab.firat.edu.tr/subdomain_files/kutuphane.dab.firat.edu.tr/files/199/wos%20detay.pdf) (04.02.2023).
- Thomson, Ann Marie ve James Perry (2006), Collaboration Processes: Inside The Black Box, **Public Administration Review**, 66, 20-32.
- Topal Demiroğlu, Elif (2020), **Kentsel Çeşitlilik Yönetiminde Yerel Yönetimlerin Rolü**, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Topal Demiroğlu, Elif (2021), “Compulsory” Migration Governance at Local Level: The Case of İstanbul”, **Lex Localis-Journal of Local Self-Government**, 19(4), 967-990.
- Topal Demiroğlu, Elif (2022a), “Yerel Yönetimler ve Göç”, Aysun Öcal (Ed.), **Göç Politikalarına Disiplinler Arası Bakış**, 1. Baskı içinde (121-146), Detay Yayıncılık, Ankara.
- Topal Demiroğlu, Elif (2022b), “Yerel Yönetimler ve Göçmen Yanlısı Toplumsal Hareketler: Belediye Aktivizmi, Sığınak Kentler ve Mülteci Kentleri”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 22(2), 629-650.
- Toros, Aykut (2008), **Sorunlu Bölgelerde Göç**, Global Strateji Enstitüsü, Ankara.

- Tuğsuz, Nigar ve Yılmaz, AyşeNur (2015), **Siyasi Partilerin Mülteci Politikaları**, 106, SETA Perspektif.
- Tumen, Semih (2023), “**The Case of Syrian Refugees in Türkiye: Successes, Challenges, And Lessons Learned**”, Background Paper to The World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies, World Bank.
- Turnbull, Nick ve Hoppe, Robert (2019), “Problematizing ‘Wickedness’: A Critique of The Wicked Problems Concept, From Philosophy To Practice”, **Policy and Society** 38(2), 315-337.
- Tümtaş, Mim Sertaç ve Ergun, Cem (2014), “Göç ve Yoksulluk Kısılacında Yıkılan Bir Kent: Van”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, 5(2), 1-23.
- Tümtaş, Mim Sertaç ve Ergun, Cem (2016), “Göçün Toplumsal ve Mekânsal Yapı Üzerindeki Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 21(4), 1347-1359.
- Türk Dil Kurumu [TDK] (2023), “Göç”, <https://sozluk.gov.tr/> (10.09.2023).
- Türk, Seçil Mine (2015), “20. Yüzyıl Kent Kuramları”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2(3), 41-59.
- Türkiye Belediyeler Birliği [TBB] (2021), “Yerel Yönetimlerin Göç Politikaları”, **TBB İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 883-884.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM] (2018), **Göç ve Uyum Raporu**, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 26. Dönem 3. Yasama Yılı, Ankara.
- UNHCR, (1951), “Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees”, <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees> (20.12.2023).
- UNHCR (2009), “2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”, <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/archivo/7096.pdf?file=fileadmin/Documentos/archivo/7096> (13.08.2023).
- UNHCR, (2016), “Mülteci ve Göçmen. Mülteci ve Göçmen Sözcük Seçimleri Önemlidir”, [https://www.unhcr.org/cy/wpcontent/uploads/sites/41/2018/02/UNHCR\\_Refugee\\_or\\_Migrant\\_TR.pdf](https://www.unhcr.org/cy/wpcontent/uploads/sites/41/2018/02/UNHCR_Refugee_or_Migrant_TR.pdf) (20.12.2023).
- UNHCR (2019), “Dünya çapında yerinden edilmiş kişi sayısı 70 milyonu geçerken, BM Mülteciler Yüksek Komiseri duruma müdahale için daha güçlü bir dayanışma çağrısında bulunuyor”, <https://www.unhcr.org/tr/22075-dunya-capinda-yerinden-edilmis-kisi-sayisi-70-milyonu-gecerken-bm-multeciler-yuksekkomiseri-duruma-mudahale-icin-daha-guclu-bir-dayanisma-cagrisinda-bulunuyor.html>, (29.08.2024).
- UNHCR, (2022), “Global Trends Forced Displacement In 2022”, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-06/global-trends-report-2022.pdf> (20.12.2023).

UNHCR (2024), “Global Trends Forced Displacement in 2023”, <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023> (20.05.2024).

UNHCR (Türkiye), Kalıcı Çözümler, <https://www.unhcr.org/tr/kalici-cozumler#:~:text=UNHCR%27%C4%B1n%20m%C3%BCltecilere%20sundu%C4%9Fu%20%C3%BC%C3%A7,ki%C5%9Filer%20i%C3%A7in%20s%C3%B6z%20konusu%20olmakta.> (04.08.2024).

United Nations (2007), **World Drugs Report 2007**, New York.

United Nations Department of Economic and Social Affairs [UNDESA] (2020), **International migration 2019 Report**, <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019> (10.18.2023).

United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. (2020), **Good Practices for Migrant and Refugee Housing in Europe**, The United Nations Refugee Agency, New York.

Usta, Aydın (2012), “Sorunsaldan Sonuçlara Bilimsel Araştırma Süreci: Bir Araştırma Raporu Modeli Örneği”, **Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, 3(5), 135-161.

Uzun, Abdullah (2020a), “Bir Araştırma Nesnesi Olarak Habis Sorunlar ve Kamu Yönetimi Disiplini”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 15(2), 663 – 676.

Uzun, Abdullah (2020b), “Kötü Huylu Problem Perspektifinden COVID-19 Pandemisi ile Mücadele Stratejileri: Teorik ve Pratik Bir Analiz”, **Electronic Turkish Studies**, 15(4), 1193- 1214.

Uzun, Abdullah (2020c), “Kötü Huylu Problemlerle Mücadele Stratejileri: Problem Odaklı ve Durumsalcı Bir Perspektif”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, (57), 145-170.

Uzun, Abdullah (2020d), “Uluslararası Göçün Kentsel Düzeyde Yönetişimi: Trabzon İli Örneği”, Vedat Yılmaz ve Yıldız Atmaca (Ed.), **Türkiye’de Göçün Kentler Üzerindeki Etkileri ve Yönetimi**, içinde (261- 284), Ekin Yayınevi, Bursa.

Uzun, Abdullah (2021), “Kamu Yönetimi ve Politika Çalışmalarında Kötü Huylu ve Karmaşık Sorunlar”, Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün (Ed.), **Karmaşık Sorunlar ve Kent**, içinde (13-33), Astana Yayınları, Ankara.

Uzun, Abdullah (2023), “Sınırşan Krizlere Karşı Kentsel Direnci Oluşturmada Kentler Arası Uluslararası İş Birliği Ağları”, Ömer Faruk Tekin (Ed.), **Kent ve Kriz**, içinde (115- 132), Özgür Yayınları, Gaziantep.

Uzun, Şenol (2019), “21. Yüzyılda Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları. Kamu Yönetiminde Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm” **Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR 17**, içinde (30-57), Karaman.

- Uzun, Şenol (2022), **Göç Yönetimi Değil Kamu Yönetimi: Göç Yönetimini Yeniden Düşünmek**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Uzun, Şenol (2023), “Genel Müdürlükten Başkanlığa: Türkiye’de Göç Yönetiminin Dönüşümü”, **Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi** (JEBPIR), 9(2-1), KAYFOR23 Özel Sayı, 42-64.
- Van Bueren, Ellen M. vd. (2003), “Dealing With Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 13(2), 193-212.
- Van Dijk, Teun A. (2018), “Discourse and Migration”, Ricard Zapata-Barrero ve Evren, Yalaz (Ed.) **Qualitative Research in European Migration Studies**, içinde (227-247), Springer Nature.
- Van Hear, Nicholas ve Crisp, Jeff (1998), “Refugee Protection and Immigration Control: Addressing The Asylum Dilemma”, **Refugee Survey Quarterly**, 17(3), 1-27.
- Vasiljevic, Zoran (2020), “Immigration and Crime: A Time-Trend Analysis of Self-Reported Crime in Sweden, 1999-2017”, **Nordic Journal of Criminology**, 21(1), 1-10.
- Veenstra, Anne Fleur van ve Kotterink, Bas (2017), “Data-Driven Policy Making: The Policy Lab Approach” P. Parycek (Ed.), **International Conference on Electronic Participation** (pp.100-111), Published by Springer International Publishing, The Hague, The Netherlands,
- Vieille Blanchard, Elodie (2010), “Modelling The Future: An overview of the ‘Limits to Growth’ Debate”, **Centaurus**, 52(2), 91-116.
- Waddock, Sandra vd. (2015), “The Complexity Ofwicked Problems in Large Scale Change”, **Journal of Organizational Change Management**, 28(6), 993-1012.
- WALD, Devam Eden Projeler, <https://www.wald.org.tr/tr/projeler/devam-eden-projeler> (24.08.2024).
- Walls, Helen (2018), “Wicked Problems and A ‘Wicked’ Solution”, **Globalization and Health**, 14 (34), 1-3.
- Weaver, David vd. (2023), “Taming The Wicked Problem of Climate Change With “Virtuous Challenges”: An Integrated Management Heuristic”, **Journal of Environmental Management**, 347, 119136.
- Weber, Edward ve Khademian, Anne M. (2008), “Managing Collaborative Processes: Common Practices, Uncommon Circumstances”, **Administration & Society**, 40(5), 431-464.
- WHO (2023), “WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard-Türkiye”, <https://COVID19.who.int/region/euro/country/tr> (25.05.2023).
- Wickramasinghe, A. A. I. N. ve Wimalaratana, Wijitapure (2016), International Migration and Migration Theories, **Social Affairs**, 1(5), 13- 32.

- Dunn, William N. (2018), **Public Policy Analysis An Integrated Approach**, Sixth Edition, Routledge Taylor & Francis Group, New York and London.
- Wlof, Nikolaus (2015), **Zahlungsbilanz. Deutschland in Daten. Leibniz: Zeitreihen zur Historischen Statistik**, Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft Leibniz Information Centre for Economics.
- Woicke, Peter L, (2002), “The Unique Role of the International Finance Corporation”, Suellen Lambert (Ed.), **IFC and Its Role in Globalization**, World Bank Publication, New York.
- Wood, Donna ve Gray, Barbara (1991), “Toward a Comprehensive Theory of Collaboration”, **Journal of Applied Behavioral Science**, 27, 139-62.
- Woods, Auveen ve Kayalı, Nihal (2017), **Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbul’daki Yerel Yönetimlerin Rolü**, İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul.
- Xiang, Wei Ning (2013), “Working With Wicked Problems İn Socio-Ecological Systems: Awareness, Acceptance and Adaptation”, **Landscape and Urban Planning**, 110(1),1-4.
- Yalim, Asli Cennet ve Critelli, Filomena (2023), “Gender Roles Among Syrian Refugees in Resettlement Contexts: Revisiting Empowerment of Refugee Women And Needs of Refugee Men”, **Women’s Studies International Forum**, 96(9).
- Yanar, Burcu ve Erkut, Gülden (2020), “Belediyelerin Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikaları: İstanbul Örneği”, **Şehir ve Medeniyet Şehir Araştırmaları Dergisi**, 6(12), 189-212.
- Yazıcı, Erdinç ve Düzkaaya, Hıdır (2017), “Misafirlikten Vatandaşlığa Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü: Türkiye ve Avrupa Birliği Mevzuatı Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme”, **Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, 6(16), 419-456.
- Yıldırım, Ali ve Şimşek, Hasan (2021), **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, Güncellenmiş 12. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Yılmaz, Gül Kaleli (2014), “Durum Çalışması”, Mustafa Metin (Ed.), **Kuramdan Uygulamaya: Eğitimde Bilimsel Araştırma Yöntemleri**, 1.Baskı içinde (262-285), PAGEM Akademi, Ankara.
- Yiğittürk Ekiyor, Emel (2020), “Kadın Göçü Ya Da Göçün Kadınlaşması”, Aysel Günindi Ersöz (Ed.), **Destandan Güncele Doğudan Batıya Kadın Üzerine Tartışmalar içinde** (215-239), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Yin, Robert K. (2003), **Cse Study Research Design and Methods**, Third Editon, Applied Social Reserach Methods Series, Volume 5, SAG, Publications, California, London.
- Yükseker, Deniz (2021), **Kapsayıcı Belediyecilik ve Göçmenlerin Kamusal Hizmetlere Erişimi Yerel Politikalar İçin Öneriler**, TÜSES, İstanbul.

- Yüksel, Eren (2019), “Daha ve Misafir Filmlerinde Mültecilere Yönelik Dışlama Pratikleri ve Yok-Yerler”, **Ankara Üniversitesi İlef Dergisi**, 6(2), 227-50.
- Zenginkuzucu, Dikran M. (2020), “Sığınmacılar ve Toplumsal Kabul: Esenyurt İlçesi Üzerine Bir İnceleme”, **İstanbul Esenyurt Üniversitesi İşletme ve Yönetim Bilimleri Fakültesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, 1(1), 1-23.
- Zupic, Ivan ve Cater, Tomaz (2015), “Bibliometric Methods in Management and Organization”, **Organizational Research Methods**, 18(3), 429- 472.
- Žydžiūnaitė, Vilma (2018), “Leadership Values and Values Based Leadership: What is The Main Focus?”, **Applied Research in Health & Social Sciences: Interface & Interaction/Sveikatos ir Socialiniu Mokslu Taikomieji Tyrimai: Sandura ir Saveika**, 15(1), 43-58.
- 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), **T.C. Resmî Gazete**, 30474, (10.7.2018).
- 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), **T.C. Resmî Gazete**, 30479, (15.07.2018).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), **T.C. Resmî Gazete**, (10.7.2004).
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), **T.C. Resmî Gazete**, **25745**, (22.2.2005).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005), **T.C. Resmî Gazete**, 25874, (3.7.2005).
- 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (2013), **T.C. Resmî Gazete**, 28615, (4.4.2013).
- 678 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2016), **T.C. Resmî Gazete**, (22.11.2016).

## ÖZGEÇMİŞ

Fatma NALBANT, 2001 yılında 100.Yıl İlköğretim Okulu'nu; 2005 yılında Kadriye Moroğlu Yabancı Dil Ağırlıklı Lisesi'ni; 2011 yılında Aksaray Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü'nü Üniversite İkinciliği-Fakülte Birinciliği ile tamamladı. 2014 yılında Marmara Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı yüksek lisans programını bitirdi. 2018 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı'nda doktora programına başladı. 2014 yılından 2020 yılına kadar Artvin Çoruh Üniversitesi, Yusufeli Meslek Yüksekokulu'nda öğretim görevlisi olarak çalıştı. 2020 yılından itibaren Artvin Çoruh Üniversitesi, Hopa İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim görevlisi olarak çalışmaktadır.

NALBANT, İngilizce bilmektedir.