

GÖÇ ve GÖÇLERİN TÜRK KAMU ÖRGÜTLENMESİNE ETKİSİ*

*Nazmi KÜÇÜKYAĞCI***

Özet: Göç, insanoğlunun varoluşundan bu yana vuku bulan toplumsal bir olgudur. Geçmişten günümüze yaşanan göçler devletlerin siyasal, ekonomik ve toplumsal zorluklarla karşı karşıya kalmasına; hatta bazı devletlerin yıkılmasına yol açmıştır. Bu nedenle dünyada göç ve göç yönetiminin günümüzde önemli bir işleve sahip olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Göçü yönetebilmek ve imkân varsa bunu fırsata dönüştürebilmek kamu yönetimi için gerekli bir unsur haline gelmiştir. Göçü yönetmek ve imkân varsa bunu fırsata dönüştürmek ancak kamu örgütleri/yapıları ile gerçekleştirilebilir. Bu çalışma, geçmişten günümüze Türkiye'ye yapılan büyük, kitlesel ve tesirli göçlerin kamu örgütlenmesi üzerindeki etkisini analiz etmek ve gelecekte olması muhtemel göç hareketlerine ilişkin kurulacak örgüt/yapılara ilişkin bir perspektif sunmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Sözcükler: Göç, Göç Yönetimi, Kamu Örgütlenmesi, Kamu Yönetimi.

The Impact of Migration and Migration on Turkish Public Organization

Abstract: Migration is a social phenomenon that has occurred since the existence of mankind. Migrations that have lived in the past have caused political, economic and social difficulties of the states; even leading to the collapse of some states. For this reason, it is undeniable that immigration and migration management in the world today has an important function. Being able to manage immigration and transform it if it is possible has become a necessary element for public administration. Managing migration and transforming it if it is possible is only possible with public organizations / structures. This study aims to analyze the impact of big, massive and effective migrations from the past to present Turkey on public organization and to present a perspective on the organization / structure to be established with regard to possible migration movements in the future.

Key Words: Migration, Migration Management, Public Organization, Public Administration.

Giriş

Göç kavramı, insanların buldukları yerden ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel nedenlerden dolayı başka bir yere hareket etmelerine verilen evrensel bir olgu olarak tanımlanabilir. Göç olgusu, insanlığın en eski tarihlerinden bu yana süregelen ve gelecekte de devam edecek olan, dünyanın her yerinde görülebilecek bir durumdur.

Türkiye, 1950'li yıllarda sanayileşme ve kentleşmenin etkisiyle ortaya çıkan iç göç ve tarih boyu devam eden dış göçün merkezinde yer almıştır. Yapılan göçlerin yönetimi ancak kamu örgütleriyle gerçekleştirilebilir. Bu çalışma, geçmişten günümüze Türkiye'ye yapılan büyük, kitlesel ve tesirli göçlerin kamu örgütlenmesi üzerindeki etkisini analiz etmek ve

* 28-30 Eylül 2017 Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda kabul edilen bildirinin tam metni olup, bildiri Sempozyumda sunulmamıştır.

** Başbakanlık Uzmanı, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, nkucukyagci@basbakanlik.gov.tr

gelecekte olması muhtemel göç hareketlerine ilişkin kurulacak örgüt/yapılara ilişkin bir perspektif sunmayı amaçlamaktadır.

Bu çerçevede çalışmada betimsel ve tarihsel araştırma yöntemleri kullanılmıştır. Basılı ve elektronik ortamdaki yazılı kaynaklar taranarak bilgi toplanmıştır. Çalışma Türkiye örneği ile sınırlıdır. Çalışmada ilk olarak kavramsal olarak göç ve göç olgusundan, daha sonra göç çeşitlerinden bahsedilmiştir. Akabinde kamu örgütlerine değinilmiş, daha sonra da Türkiye’de göç yönetim ilişkisi bağlamında göçlerin Türk kamu örgütlenmesine etkileri ele alındıktan sonra merkezi ve yerel düzeyde göç yönetimi incelenmiştir.

1.Göç Kavramı ve Göç Türleri

Göç en genel itibariyle insanların bir yerleşim yerinden bir başkasına ya da bir ülkeden diğerine temelli ya da geçici süre ile taşınmasıdır. Bununla birlikte göçle ilgili pek çok tanım yapılmaktadır. Özer’e göre göç, coğrafi mekân değiştirme sürecinin sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi boyutlarıyla toplum yapısını değiştiren nüfus hareketleridir (Özer, 2004, II). Hançerlioğlu ise göçü, “Bir yerden başka bir yere gitme” (Hançerlioğlu, 1986, 158) olarak tanımlamaktadır.

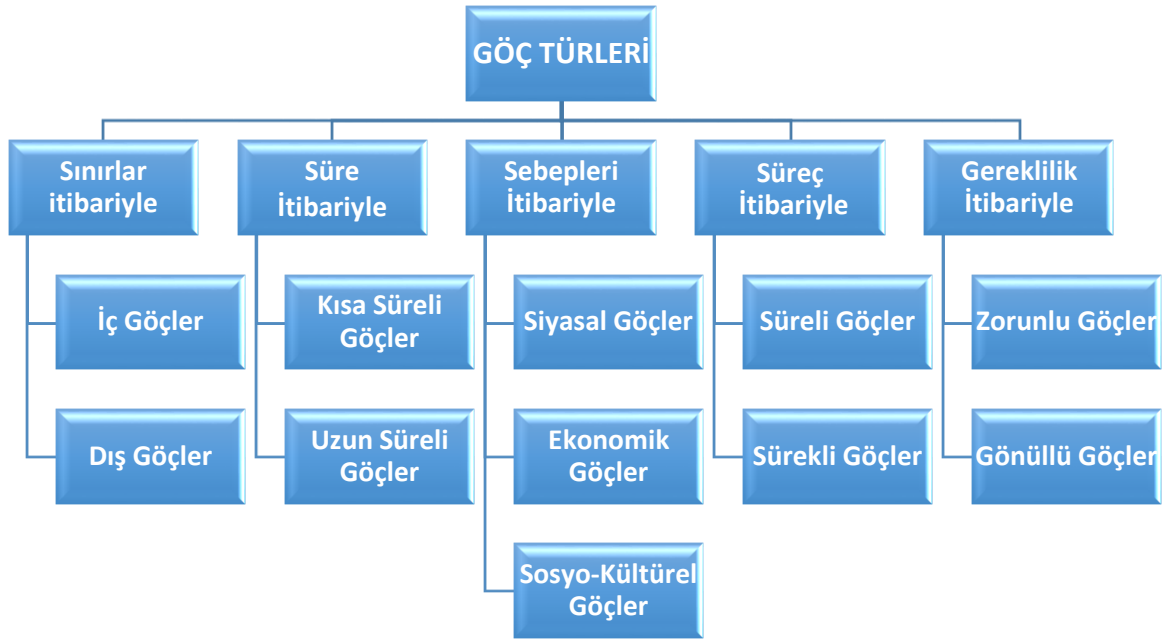
Özkalp’e göre göç, “insanların bir coğrafi bölgeden diğer bir bölgeye olan hareketliliğini ifade eden” (Özkalp, 1995, 209) bir olgu iken, Fichter’e göre göç, en genel yorumuyla hareketlilik ve kişilerin zamanda, fizik mekânda veya sosyal yapılarıdaki her tür devinimi” göçü ifade eder. (Fichter, 1996,154). Yalçın’a göre, “Göç, ekonomik, siyasi, ekolojik veya bireysel nedenlerle, bir yerden başka bir yere yapılan ve kısa, orta veya uzun vadeli geriye dönüş veya sürekli, yerleşim hedefi güden coğrafi, toplumsal ve kültürel bir yer değiştirme hareketidir” (Yalçın, 2004, 13).

Dolayısıyla göçle ilgili pek çok tanım yapmak mümkündür. Ancak bu tanımların ortak noktasını hareket ve yer değiştirmenin merkezde yer almasıdır. Toplumsal olarak göçe dair ortak ve kapsayıcı bir tanım geliştirmenin en önemli zorlukları arasında; her bir göçün, her bir göç dalgasının her bir göç olgusunun kendine özgü nedenlerinin olması, her birinin içeriğinin, her birinin gerçekleşme biçiminin ve yaşanma şeklinin birbirinden farklı olması yatmaktadır. Göz önünde bulundurulması gereken diğer önemli nokta, göçün bir anlık bir sosyal olgu değil, bir süreç olduğudur (Çağlayan, 2011).

Marshall az veya çok olsun göç bireylerin ya da grupların sembolik veya siyasi sınırların ötesine, yeni yerleşim alanlarına ve toplumlara doğru kalıcı hareketini içermektedir. Toplumsal olarak çok farklı göç araştırmaları mevcuttur. Bu araştırmalar genel olarak akrabalık, toplumsal ağlar ya da iktisadi gelişme gibi konulara yönelik incelemeler gibi daha büyük problemlerin parçasını oluşturmaktadır (Marshall, 1999, 685).Bu noktada ortaya çıkan problemlerin çözümü göçlerin türüne göre farklılık göstermektedir.

Göçler çeşitli açılardan sınıflandırılabilir. Ülke içinden ve dışından olmasına göre(sınırlar) iç-dış göçler, süre itibariyle kısa -uzun süreli göçler, süreç itibariyle süreli-süreklili göçler, sebepleri itibariyle siyasi, ekonomik, sosyo-kültürel göçler ile gereklilik bakımından zorunlu-gönüllü göçler olmak üzere beş kategoride ele alınabilir.

Şekil-1: Göç Türleri



Ülke içinden ve dışından olmasına göre başka bir ifadeyle sınırlar göz önünde bulundurularak yapılan göçler iç ve dış göçler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bir ülke sınırları içerisinde bireylerin ya da toplumsal kümelerin bir yerden başka bir yere gidip yerleşmeleri iç göç, bir ülkedeki kimi bireylerin ya da toplumsal kümelerin başka bir ülkeye göç etmeleri dış göç olarak tanımlanmaktadır (Ozankaya, 1980). Ülke içi göçler özellikle iş bulma imkânının az olduğu yoksul yerlerden zengin yerlere doğru olmaktadır. Örneğin 1. Dünya Savaşı boyunca ABD’de özellikle Siyah Amerikalılar, güneyin yoksullaşan kırsal bölgelerinden, kuzeyin zengin ve sanayileşmiş kentlerine göç etmişlerdir. Türkiye’de de 1950’lerden bu yana kırsal bölgelerden iş, eğitim, sağlık gibi olanaklardan daha fazla yararlanmak amacıyla kentlere göçler olmuştur.

Süre itibariyle göçler kısa ve uzun süreli göçler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bir yıl veya bir yıldan daha az süreli gerçekleşen göçler kısa süreli göçler olarak adlandırılmaktadır. Örneğin mevsimlik göçler kısa süreli göç kapsamında yer alır. Uzun süreli göç, göç edenin eski toplumsal ilişkilerinden koparak göç ettiği yerde yeni toplumsal ilişkiler kurduğu bir yıldan fazla olan göçlerdir. Çoğu zaman kısa süreli göçler göç olarak kabul edilmez. Ancak kısa süreli göçlerin sıklığı arttıkça bu göçler zamanla kalıcı hale gelebilmektedir (Sağlam, 2006, 34).

Sebepleri itibariyle göçler üç kategoride yer almaktadır. Devletin belirlediği politikalar çerçevesinde ya da savaşlar ve siyasal krizler nedeniyle gerçekleştirilen göçler siyasal göçler kapsamında yer almaktadır. 18. yüzyılda İngiltere tarafından suçluların önceleri Amerika’ya daha sonra Avustralya’ya sürgüne gönderilmesi, Nazi Almanya’sında tüm Alman ırkından olmayanların ülke dışına göç ettirilmeleri ile Balkan savaşları sonrasında Yugoslavya, Bulgaristan ve Yunanistan’da kalan Türklerin bu ülkelerdeki Hükümet politikalarıyla zorla göçe zorlanmaları siyasal göçler kapsamında yer almaktadır. Bir antlaşmanın esaslarına dayanılarak yapılan, ülke nüfuslarının karşılıklı olarak yer değişmesi ile oluşan mübadele göçleri de siyasal göçler kapsamında yer almaktadır. Örneğin Lozan anlaşmasıyla Türkiye ve Yunanistan arasında yer değiştirme anlaşması yapılmıştır. Anlaşma sonucunda Yunanistan’dan Türkiye’ye, Türkiye’den Yunanistan’a nüfus değişimi ile göçler meydana gelmiştir.

Ekonomik göçler iş ve çalışma şartlarının uygun olduğu yerlere yapılan göçler bu kapsamda yer almaktadır. Örneğin 1979-87 yılları arasında İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla Almanya'ya Türkiye'den 380.000 kişinin göç etmesi ekonomik göç kapsamına girmektedir. Sosyo-kültürel göç ise eğitim, sağlık gibi sosyal olanakların geliştiği yerlere yapılan göçleri ifade etmektedir. Bu kapsamda sosyo-kültürel göçün bir alt kategorisi olarak bilim ve tekniğin gelişmesine katkıda bulunabilecek nitelikteki elemanları çalışmak üzere başka ülkelere göç etmesi şeklinde ortaya çıkan beyin göçü yer almaktadır. 2. Dünya Savaşı sırasında Alman bilim adamlarının ABD'ye göçü bu türdendir. Nitekim günümüzde de az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin nitelikli kişilerinin sanayileşmiş ülkelere gitmekte ve bu durum ülkeler arasında gelişmişlik farkının artmasına neden olmaktadır. Üniversiteyi kazanan gençler belli bir süre eğitim görmek için üniversitenin olduğu ülkeye veya bölgeye göç etmektedir. Sağlık turizmi çerçevesinde Küba'ya yapılan göçlerde sosyo-kültürel göç kapsamında yer almaktadır.

Süreç itibariyle göçler süreli ve sürekli olmak üzere iki kategoride değerlendirilmektedir. Süreli göçler belli bir süre zarfında gerçekleşen ve tamamlanan göçlerdir. Mevsimlik nitelikte olan ya da eğitim veya sağlık hizmeti almak amacıyla yapılan ve bu hizmet sona erdiğinde tekrar göç edilen yere geri dönülen göçler süreli göçlerdir. Ancak süreli göçlerde zamanla göç edilen ülke veya yerde kalıcı hale gelebilmektedir. Sürekli göçler, insanların yaşadığı yerlere bir daha geri dönmek üzere ve gittikleri yerlerde sürekli kalmasıyla oluşan göçlerdir(Koçak ve Terzi, 2012, 170). Örneğin ilk kuşak Türkiye'den Almanya'ya göç edenlerin bir kısmı yeterli geliri elde edip geri dönerken büyük bir kısmı da Almanya'da kalıcı olmuş ve Alman vatandaşı olmuştur.

Göç türleri bakımından son ayırım gereklilik itibariyle göçlerdir. Bu göçler zorunlu ve gönüllü olarak ikiye ayrılmaktadır. Savaşlar, sınır değişiklikleri, mübadele anlaşmaları, etnik ve dini baskılar, salgın hastalıklar, doğal afetler, kamulaştırma sonucu oluşan göçler zorunlu göçler olarak; iş bulmak, eğitim görmek, sağlık şartlarından yararlanmak, kültürel sanatsal faaliyetlerden yararlanmak vb amaçlarla yapılan göçler de gönüllü göçler olarak tanımlanmaktadır(Koçak ve Terzi, 2012, 171).1972 yılında Başkan İdi Amin tarafından tüm Asyalıların Uganda'dan kovulması, ABD yönetiminin Amerikan Yerlilerinin topraklarına beyaz göçmenleri yerleştirmek amacıyla Yerlileri ülkenin farklı bölgelerindeki çalışma kamplarına göndermeleri, Rusların Kırım ve Kafkasya'yı ele geçirmesinden sonra uyguladığı baskılarla Kafkasya'daki Müslüman halkın Anadolu'ya ve diğer bölgelere yaptıkları göç zorunlu göçün örnekleri arasında yer almaktadır.19. ve 20. yüzyılda ABD'nin uyguladığı serbest göçmen politikasıyla Avrupa'dan yapılan göçler, geniş toprakları ve az nüfusuyla usta işçi sıkıntısı çeken Avustralya'nın kapılarını Güneydoğu Asyalı göçmenlere açması ve bu çerçevede yapılan göçler gönüllü göçler kategorisinde değerlendirilmektedir. Bu ayırımı Fichter göçleri zorunlu ve zorla olmak üzere iki kategoride değerlendirmekte ve gönüllü göçün olmayacağını ifade etmektedir (Fichter, 1996,154). Nitekim gönüllü denilen göçlerin altında da insanları zorlayan nedenler bulunmaktadır.

Dolayısıyla göç kavramı ve göç türleri göçün nasıl yönetileceği bakımından önem taşıyan bir konudur. Bu noktada "Göçü yönetecek örgütsel yapı nasıl olmalıdır?" sorusunun yanıtlanması gerekmektedir. Bu bağlamda göç toplumsal bir olgu ve olay olduğu göz önüne alındığında göçün yönetimi de kamu örgütlerinin yapması kaçınılmazdır.

2.Örgütler: Kamu Örgütleri

Kamu örgütü, kamu hukukuna göre kurulan ve işleyen, kamu mülkiyeti altında olan ve kamu yararı amacına yönelik olarak kamu personeli eliyle kamu hizmeti sunan örgütlerdir(Karasu, 2004, 28). Ancak bir örgütün kamu örgütü olup olmadığı konusu her zaman belirgin değildir. Çünkü örgütlenme bağlamında bir örgütün kamu mu yoksa özel sektörde yer alan bir örgüt olduğu daha çok Batı Avrupa'daki devletin oluşumu ve gelişim sürecine bağlıdır. Dolayısıyla bu ayırım net olmaktan öte bulanıktır. Bozeman'a göre kamu örgütü ve özel örgütler arasındaki ayırım belirsizleşmiş, hatta böyle bir ayırım yapmanın mümkün değildir. Bu noktada sadece örgütlerin kamusalılık düzeylerine bakmak gerekmektedir. Kamusalılık düzeyi, örgütlerin siyasal otoritenin eylem ve işlemlerinden etkilenme düzeylerine, kamu politikalarına katkılarına ve genel olarak toplum üzerindeki etkilerine göre belirlenmektedir. (Bozeman, 1987, xi) Bozeman'a göre bütün örgütler kamusaldır. Ancak bunun derecesi farklıdır. Bazıları daha az bazıları daha çok kamusaldır. Bazı örgütler devlet örgütüdür; fakat bütün örgütler az veya çok kamusaldır.(Bozeman, 1987, 19) Nitekim iki sektör arasındaki ayırma ilişkin temel olarak iki yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar merkez yaklaşım ve boyutsal yaklaşımdır(Antonsen and Jorgensen,1997, 338):

Şekil-2: Kamu-Özel Örgüt Ayırımında Yaklaşımlar



Merkez yaklaşımda bir örgütün kamu örgütü mü yoksa özel sektör örgütü mü olduğunu anlamada yasal statüye bakılmaktadır. Örneğin bu örgüt Anayasa veya kanunla kurulmuşsa ya da yasal düzenlemelerle kendisine kamu tüzel kişiliği tanınmışsa bu örgüt kamu örgütü olarak kabul edilmektedir. Bu yaklaşımın faydası basit ve kolay olmasıdır. Bu özellik sınıflandırmada ampirik veriler ışığında kolaylıkla gerçekleştirilmektedir. Yaklaşımın olumsuz yönü, örgütler arasında her zaman böyle çok net bir ayırımın yapılamamasıdır. Örneğin yasa ile kurulmuş olmasına rağmen özel hukuk rejimi çerçevesinde görevlerini yerine getiren ve personeli iş kanuna tabi olan örgütleri ya da tam tersi nitelikte faaliyet gösteren örgütleri hangi tarafa konulacağı bilinmemektedir.

Boyutsal yaklaşım, merkezi yaklaşımı eleştirmekte, ayırımın sadece yasal olamayacağını ve örgütlerin kamusalılığının tespitinde kamusal davranış kategorilerinin ele alınması gerekliliği üzerinde durmaktadır. Bu yaklaşım tüm örgütleri saf olarak değerlendirmemektedir. Merkez yaklaşıma göre bir örgütün kamusalılık derecesinin tespiti son derece karmaşık yöntemlerle belirlenmektedir. Bu noktada ele alınan konu örgütlerin kamusalılık derecesidir.

Kamusalılığın derecesi örgütlere göre değişmekte ve bu derecenin yüksekliğine göre örgütler sınıflandırılmaktadır. Bu yaklaşımda kamusalılığın ölçülmesinde ilk ölçüt örgütün iç veya dış yapısına ve işleyişine siyasi otoritenin etkisidir. Diğer bir ifadeyle örgüt ile bakanlık arasında resmi ilişkilerin niteliğine bakılmaktadır. Eğer o örgüt üzerinde bakanlığın kontrol ve

denetimi yüksekse kamusalite derecesi yksektir. İkinci ölçüt hizmetten yararlananlardır. Örgütün sunduğu hizmetin sadece belirli bir kesime mi yoksa tüm herkesin faydalanmasına açık bir hizmet olup olmadığına bakılır. Burada daha çok maliye teorilerindeki pozitif dışsallıklar söz konusudur. Hizmetin genele sunulup sunulmadığı önem taşımaktadır. Üçüncü ölçüt sunulan hizmetin uzun dönemli olup olmadığı ve sosyal hedeflerinin bulunup bulunmadığıdır. Eğer sunulan hizmetin sosyal amaçları varsa ve sürekli nitelikteyse bu bir kamu hizmeti sayılmakta ve hizmeti gerçekleştiren örgütün kamusalite derecesi yükselmektedir(Farnham and Horton, 1996, 31.). Diğer ölçüt olarak mallarının kamu malı olup olmadığı ve personelinin kamu personeli statüsünde bulunup bulunmadığı ile bütçesinin nasıl oluşturulduğudur. Bunlar kamusal usullere tabiyse örgütün kamusalite derecesi artmaktadır. Son ölçüt ise merkezi yaklaşımın temel kriteri olan örgütün yasal bir statüye sahip olup olmadığı ve örgütün sunduğu hizmetin yasal düzenlemelerle örgüte verilip verilmediğidir. Bu noktada dikkat çeken özellik şudur: Özel sektör örgütlerinden farklı olarak kamu örgütlerinin görevleri daha genel ve belirsizdir. Oysa özel örgütlerin görevleri daha spesifik ve belirgin bir nitelik taşımaktadır. Örgütün görevleri genelleştikçe kamusalite derecesi de yükselmektedir(Metcalf,1993, 174).

Dolayısıyla boyutsal yaklaşımda örgütler kamusalite derecesi yüksek veya düşük olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İki uçlu skalanın bir tarafında özel sektör örgütleri diğer tarafında kamu örgütleri yer almaktadır. Bu kriterlerden yola çıkarak alınan olumlu ve olumsuz cevaplardan bir tablo oluşturulmakta ve bu tablodan alınan sonuçlara göre sınıflandırma yapılmaktadır. Boyutsal yaklaşımda kamusalite derecesi bağımsız bir değişken olarak kullanılmaktadır. Yapılan çalışmalarda kamusalite derecesi yüksek olan örgütlerin temel özellikleri şunlar olduğu gözlemlenmiştir(Boyne, 2002, 100-102):

- ✓ Örgütler üzerinde bakanlıkların veya siyasi otoritenin kontrol ve denetimi yüksektir.
- ✓ Örgütler kendi kendilerine özerk bir şekilde hareket edemezler ve bakanlık düzenlemelerine önemli ölçüde bağılırlar.
- ✓ Örgütlerde koordinasyon sistemi karmaşık ve süreçler ve usuller resmi kurallara tabidir.
- ✓ Bürokratikleşme düzeyi yüksektir. Dikey hiyerarşi ve ara kademeler fazladır.
- ✓ Örgütler değişim ve dönüşümlere yavaş uyum sağlamaktadır.
- ✓ Örgütlerde görevler daha genel ve karmaşıktır. Uzun dönemli bir bakış açısı vardır.
- ✓ Örgütlerde kullanıcı memnuniyeti değil; kamu yararı esastır.

Şekil-3: Kamusalite Derecesinin Tespitine Yönelik Teoriler



Literatürde kamusalite derecesinin belirlenmesinde iki teori bulunmaktadır(Antonsen and Jorgensen,1997, 387-357): Bunlar olasılık teorisi ve yeni kurumsallaşma teorisi. Olasılık teorisi kamusalite derecesinin belirlenmesinde geleneksel teori olarak da adlandırılmaktadır. Örgütü karmaşık yapı, görev ve çevresiyle birlikte ele almaktadır. Şekli unsurlar ve örgütün davranışı kamusalite için önem taşımaktadır. Bu teori örgütleri kamusalite derecesinin yüksek

ve düşük örgütler şeklinde bir skala üzerinde değerlendirmeye çalışır. Yeni kurumsallaşma teorisi dışsal ve içsel yaklaşım olarak ikiye ayrılmaktadır. Dışsal yaklaşımda kamusalılık dışsal olarak belirlenmektedir. Yani kamusalılık bağımlı bir değişken olarak kabul edilmemektedir. Örgütün bulunduğu sektör kamusalılığı belirlemede önem taşımaktadır. İçsel yaklaşımda ise örgütün kamusalılığı kullanıcılar kadar o örgütün kimliğine, görevlerine, normlarına, değerlerine ve toplumdaki saygınlığına bağlıdır. Bu yaklaşımda örgütün kamusalılığı bağımsız bir değişken olarak ele alınmakta ve kamusalılığın belirlenmesinde örgütün kendisi kadar çevresinin de etkili olduğunu ileri sürmektedir.

Türkiye’de bir örgütün kamu örgütü olup olmadığının tespitinde temel olarak o örgütün devlet tüzel kişiliği içinde bir örgüt ya da devlet dışında bir kamu tüzel kişiliğine sahip bir örgüt olup olmadığına bakılmaktadır. Esas itibarıyla örgütün devlet tüzel kişiliği içinde olması halinde bir sıkıntı bulunmamaktadır. Ancak temel sorun bir örgütün kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmadığının belirlenmesi noktasındadır. Burada kamu tüzel kişiliğinin veya var olan bir örgütün kamusalılığını tespitinde şu ölçütler yer almaktadır(Gözler, 2003, 133-144, Gözübüyük ve Tan, 2004, 175):

I. *Anayasal nitelendirme yapılması ölçütü:* Bir örgütün kamu tüzel kişisi olduğu Anayasada açıkça belirtilmişse başka bir ölçüte bakmaya gerek yoktur. Bu örgüt kamu tüzel kişisi olarak kabul edilecektir. Örneğin Devlet, il özel idaresi, belediyeler, köy idaresi, üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, devletçe kurulacak radyo ve televizyon kurumu, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu bu örgütler arasında yer alır. Bunlar anayasada sayıldığı ve güvence altına alındığı için yasama organı bir kanun çıkararak bu örgütlerin varlığına son veremez.

II. *Kanun ve kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulma ölçütü:* Bu ölçüt, kamu tüzel kişiliği için kabul edilen “genel ölçüt” olarak niteliğindedir. Bir örgütün kamu tüzel kişiliği sahip olması için onun yasama organının işlemi olan kanunla veya yasama organının açıkça verdiği yetki doğrultusunda yürütme organının idari işlemiyle kurulmasını esas almaktadır. Örneğin KİT’ler Bakanlar Kurulu kararıyla, köy tüzel kişiliği de İçişleri Bakanlığının kararıyla kurulan kamu tüzel kişileri arasında yer almaktadır. YÖK(Bu kurum Anayasada düzenlenmiş olmasına karşın tüzel kişiliği Anayasada belirtilmemiş; kendi kuruluş kanununda düzenlenmiştir.),TODAİE(kanunla kurulmuştur.), TÜBA(KHK ile kurulmuştur.), Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü(KHK ile kurulmuştur.) örnek olarak verilebilir. Ancak bu ölçütte 2017 Anayasa değişikliği ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulma ilkesi yerine Kanunla ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabileceği ilkesi getirilmiştir.

III. *Diğer Yardımcı Ölçütler:* Anayasal ve yasal bir nitelendirme yoksa bir örgütün kamu tüzel kişiliğinin veya kamusalılığının tespit edilmesinde yargı organı devreye girmektedir. Yargı organı kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu diğer özelliklerden yola çıkarak bir örgütün kamu tüzel kişisi olup olmadığını tespit etmektedir. Yargı organı, yukarıda yaklaşım ve teorilerdeki ölçütleri kullanarak bunun tespitini yapmaktadır.

3.Göç Yönetim İlişkisi: Göçlerin Türk Kamu Örgütlenmesine Etkileri

Göç, içine birden fazla aktörün dâhil olduğu çok karmaşık bir olaydır. Bundan dolayı göç yönetimi ve göç politikalarının belirlenmesi ve uygulanmaya konulması da aynı şekilde karmaşık ve bir o kadar da zorlu bir süreçtir. Her ne kadar göç olgusu insanlığın tarihi kadar eski olup günümüze dek sürekli devam etmiş olsa da göçün kamu yönetimleri ve kamu politikaları gündeminde üst sıralara çıkması 1950 ve 1960’lardan itibaren olmuştur. Ancak Asya ve Avrupa arasında geçmişten bu yana köprü olan Türkiye coğrafyası sürekli göç

hareketlerine maruz kalmıştır. Cumhuriyet öncesi yaşanan başlıca kitlesel göç ve sığınma hareketleri şunlardır(Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2013, 7-9):

Tablo-1:Cumhuriyet Öncesi Dönem Yaşanan Başlıca Kitlesel Göç ve Sığınma Hareketleri

Yıl	Kitlesel Göç ve/veya Sığınma Hareketleri
1492	Endülüs’de kalan Yahudilerin İspanya’dan gemilerle kurtarılarak Osmanlı İmparatorluğu topraklarına getirilmesi,
1672	Thököly Ayaklanmasının ardından matbaacılığın öncüsü İbrahim Müteferrika ile itfaiyeciliğin öncüsü Kont Ödön Seçenyi(Seçenyi Paşa)’nin Osmanlı İmparatorluğuna iltica etmeleri
1699	Macar Kralı Thököly Imre ve eşinin Osmanlı İmparatorluğuna iltica etmesi
1709	İsveç Kralı Şarl’ın mahiyetindeki yaklaşık 2.000 kişi ile birlikte Osmanlı İmparatorluğuna sığınması
1718	Pasarofça Antlaşması’nın ardından Macar Kralı II. Rakoczy Ferenc’in Osmanlı İmparatorluğu’na sığınması,
1841	1830 Polonya İhtilali’nin liderlerinden bugünkü Polonezköy’ün kurucusu Prens Adam Czartorski’nin Osmanlı İmparatorluğu’na iltica etmesi
1849	1848 Macar Özgürlük savaşını kaybeden Prens Lajos Kossuth ve mahiyetindeki yaklaşık 3.000 kişinin Osmanlı İmparatorluğuna sığınması
1858 -1864	Müslüman Kafkas nüfusun yaklaşık 1.000.000-500.000 kişi Osmanlı’ya İmparatorluğuna sığınması
1917	1917 Bolşevik İhtilali’nin ardından Vrangeli’nin yanındaki 135.000 Kişi Osmanlı İmparatorluğu’ndan koruma talep etmesi

Türkiye’ye yönelik kitlesel göç hareketleri, Cumhuriyet’in kuruluş süreci ve sonrasında da devam etmiştir. Bu hareketlerin belli başlı örnekleri ise şu şekildedir(Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017, 9-12):

Tablo-2:Cumhuriyet Dönemi Yaşanan Başlıca Kitlesel Göç ve Sığınma Hareketleri

Yıl	Kitlesel Göç ve/veya Sığınma Hareketleri	Gerçekleşen Kitlesel Göç Sayısı (Kişi)
1922-1938	Yunanistan’dan	384.000
1923-1945	Balkanlardan	800.000
1933-1945	Almanya’dan	800
1988	Halepçe katliamından sonra Irak’tan	51.402
1989	Bulgaristan’dan	345.000
1991	Birinci Körfez Savaşından sonra Irak’tan	467.489
1992-1998	Bosna’dan	20.000
1999	Kosova’da meydana gelen olaylar sonrasında	17.746
2001	Makedonya’dan	10.500
2011-2017	İç karışıklıklar nedeniyle Suriye’den	3.088.061

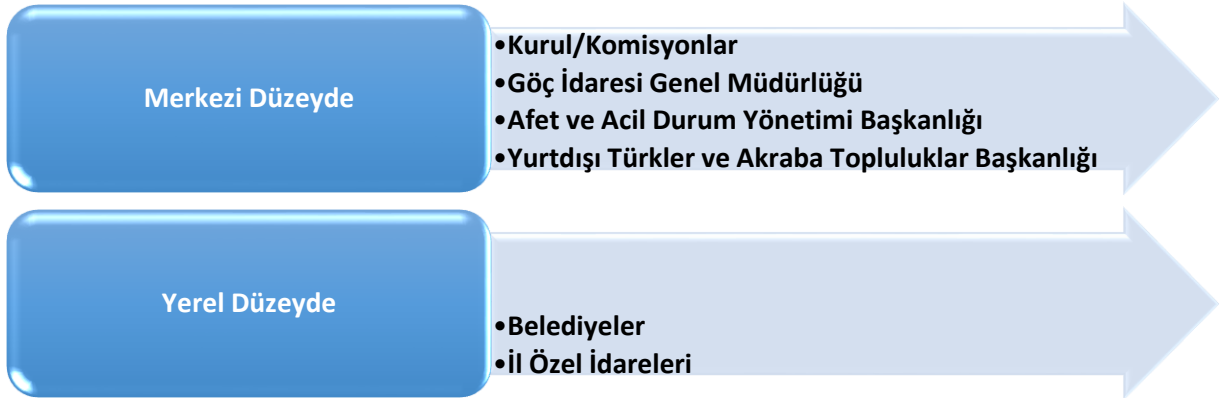
Özetle Türkiye, 1922’den günümüze kadar yaklaşık 5 milyondan fazla kişiye kucak açmıştır. Dolayısıyla belli başlı göç hareketleri Türkiye’nin göçe ilişkin bir yönetim yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Özellikle eski Osmanlı coğrafyasından(Balkanlar, Kafkasya ve Ortadoğu’dan) Türkiye’ye doğru yoğun bir göç yaşanmaktadır. Ancak son dönemde Suriye’de ortaya çıkan iç karışıklıklar nedeniyle Türkiye ve Avrupa Birliği ülkeleri yoğun bir göç dalgası ile karşı karşıya kalmıştır.

2013 öncesi Türkiye’de göç ile bütüncül bir yapı olmadığı görülmektedir. Lozan anlaşmasıyla Türkiye ve Yunanistan arasında mübadele anlaşması yapılmıştır. Yeni Cumhuriyetin göç edenlerle ilgili iskân ve diğer sorunlarının çözümlenmesiyle ilgili olarak kurduğu ilk örgüt İmar, İskân ve Mübadele Vekâleti olmuştur. Mübadele ile göç edenlerin kayıt altına alınması ve güvenliklerinin sağlanması konusunda da Dâhiliye(İçişleri) Vekâleti görev yapmıştır. 2013 yılına kadar Balkanlar, Kafkasya ve Ortadoğu’dan Türkiye çeşitli dönemlerde göç maruz kalan Türkiye’de göç yönetimi bu iki bakanlık eliyle yürütülmeye çalışılmıştır. Türkiye’den Almanya’ya yoğun göçlerin yaşandığı 1970’li yıllarda İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Dışişleri Bakanlığı etkin bir rol üstlenmiştir. Ancak 1950’lerde kırsal alandan kentlere yapılan iç göçler konusunda herhangi bir yapı veya örgütün oluşturulmadığı görülmektedir.

AB’nin etkin rolü ile göçün yönetilmesi amacıyla Türkiye’deki parçalı göç yönetimi yerine 2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile bütüncül bir göç yönetimi oluşturulmuştur(TESEV, 2015, Kesgin, Öztaş, 61-70). Günümüz itibariyle Türkiye’deki göç yönetimi Şekil-4’de yer aldığı üzere merkezi ve yerel düzeyde olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Merkezi düzeyde göç yönetimi konusundaki örgütlenmeyi merkezdeki kurul/komisyonlar ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ve Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı oluşturmaktadır. Yerel düzeyde göç yönetiminde belediyeler ve il özel idarelerinin yer aldığı görülmektedir.

Şekil-4:Türkiye’de Göç Yönetimi



3.1.Merkezi düzeyde göç yönetimi

Merkezi düzeyde göç yönetimi konusundaki örgütlenmeyi merkezdeki kurul/komisyonlar ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ve Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı oluşturmaktadır (Sağiroğlu, 2016, 58-64). Türkiye’de hem 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun öngördüğü göç yönetimi yapılanması hem de öncesinde oluşturulmuş parçalı göç yönetimi yapılanması bütünüyle merkezi yönetimi ve taşra uzantılarının ağırlıkta olduğu bir görünüm arz etmektedir. Bu nedenle göç yönetimi ile ilgili kurumsal yapılar genellikle başkentte örgütlenmiş ve taşra teşkilatları aracılığıyla belirledikleri politikaları ve aldıkları kararları uygulamaya geçirmişlerdir.

Göç yönetiminde politika belirleyen, alınan kararların takibi, denetlenmesi görevini ile kimi durumlarda göçe ilişkin tavsiye ve rehber nitelikte kararlar alan ya da bu konudaki itirazları karara bağlanması merkezdeki kurul/komisyonlar mağfiretiyle gerçekleştirilmektedir. Bu kurul/komisyonlar şunlardır: Bakanlar Kurulu, Göç Politikaları Kurulu, Göç Danışma

Kurulu, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu ve Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu'dur. Bu kapsamda yer alan ilk kurul, Bakanlar Kurulu'dur. Bakanlar Kurulu merkezi düzeyde göç politikasının en üst ve ana belirleyicisidir. Bakanlar Kurulu genel kamu politikalarının yürütücüsü olduğu gibi göç politikasını da genel hatları ile belirlemekte ve uygulanmasını takip edip denetlemektedir.

Göç yönetimi konusunda yetkili ikinci kurul tipi yapılanma Göç Politikaları Kurulu'dur. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 105. maddesi ile düzenlenmektedir. Kurul, İçişleri Bakanının başkanlığında, Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Dışişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Kültür ve Turizm, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları ile Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Başkanı ile Göç İdaresi Genel Müdüründen meydana gelmektedir. Kurul, başkanın çağrısı üzerine yılda bir kez toplanmakta ve gerektiğinde başkanın çağrısıyla olağanüstü toplantılar da yapabilmektedir. Toplantı gündemi üyelerin görüşü de alınarak başkan tarafından belirlenen Kurulun sekretarya hizmetleri Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne yürütülmektedir. Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulamasını takip etmek, bu alanda program belgeleri ve uygulama belgelerini hazırlamak, kitlesel akımlar olması halinde uygulanacak yol ve yöntemleri belirlemek, insani amaçlarla Türkiye'ye toplu halde kabul edilen yabancıların ülkeye giriş ve ülkede kalış usullerini belirlemek Kurulun başlıca görevleri arasında yer almaktadır. Bu görevlere ek olarak yabancılara verilecek uzun dönemli ikamet izinlerine ilişkin şartlarının tespit edilmesi, göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması ve göç alanında faaliyet yürüten uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapılması da kurulun görevleri arasında bulunmaktadır.

Göç yönetimi konusunda merkezde görevli üçüncü kurul tipi yapı Göç Danışma Kurulu'dur. Kurul İçişleri Bakanlığı müsteşarı veya müsteşarın görevlendireceği müsteşar yardımcısının başkanlığında olmak üzere Türkiye İnsan Hakları Kurumu, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve Dışişleri bakanlıklarının en az daire başkanı seviyesindeki temsilcileri, genel müdür, genel müdür yardımcıları, Yabancılar Dairesi, Uluslararası Koruma Dairesi, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi, Uyum ve İletişim Dairesi ve Göç Politika ve Projeleri Dairesi başkanları, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilcisi, Uluslararası Göç Örgütü Türkiye Temsilcisi ile göç konularıyla ilgili beş öğretim elemanı ve göç alanında çalışmalarda bulunan beş sivil toplum kuruluşu temsilcisinden oluşmaktadır. Göç alanında uluslararası ve bölgesel politikaları analiz ederek bunların Türkiye'ye yansımalarını incelenmesi, göç ile ilgili mevzuat çalışmaları ve uygulamalarının değerlendirilmesi ile göç politikalarının izlenmesi, bunlarla ilgili önerilerde değerlendirmede bulunulması Kurulun başlıca görevleri arasında yer almaktadır. Kurul görevleri itibariye tavsiye ve önerilerde bulunmak, değerlendirme-analiz raporları hazırlamak ve göçle ilgili mevzuat çalışmaları gibi teknik işleri yerine getirmekle yükümlü olduğu görülmektedir.

Göç yönetimi konusunda merkezde görevli dördüncü kurul tipi yapı, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu'dur. Komisyon Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün belirleyeceği temsilcinin başkanlığında, Adalet ve Dışişleri bakanlıklarınca görevlendirilen birer temsilci ve bir göç uzmanından oluşmaktadır. Komisyona, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği yetkilisi de gözlemci olarak katılmak üzere davet edilebilmektedir. Bu amaçla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nde ve taşra teşkilatında birden fazla komisyon kurulabilmektedir. Genel müdürlük ve göç uzmanı en az iki yıl, diğerleri bir yıl için asıl ve yedek üye olmak üzere belirlenmektedir. Komisyonun iki temel görevi vardır. İlki göç yönetiminin yetkili birimlerine yapılmış uluslararası sığınma başvuruları üzerine idari gözetim, kabul edilemez başvuru ve hızlandırılmış değerlendirme sonucu verilmiş kararlar hariç olmak üzere verilen kararlarla ilgili itirazları değerlendirmek ve karara bağlamaktır. İkincisi,

uluslararası korumanın iptali ya da sona ermesine ilişkin olarak yapılan itirazları değerlendirmek ve bu konuda karar vermektir.

Göç yönetimi konusunda merkezde görevli beşinci ve son kurul tipi yapı Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu'dur. Kurul İçişleri Bakanlığı Müsteşarı veya görevlendireceği müsteşar yardımcısı başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve Dışişleri bakanlıkları ile Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, ilgili kolluk birimleri ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün en az daire başkanı seviyesindeki temsilcilerinin katılımıyla oluşmaktadır. Kurul toplantılarına gerektiğinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra birimleri, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluş temsilcileri ve konuyla ilgili uzmanlar da çağrılabilir. Kurul, gündemli olarak altı ayda bir toplanmakla birlikte gerektiğinde başkanın çağrısıyla her zaman olağanüstü toplanabilmektedir. Düzensiz göç ile etkin mücadele edebilmek amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, yasa dışı biçimde Türkiye'ye yapılan giriş ve çıkış yollarını tespit ederek bununla ilgili önlemler geliştirmek, düzensiz göçle alakalı tedbirleri almak, bu alanda geliştirilip, uygulanacak mevzuat ile ilgili çalışmaları planlamak ve uygulamasını izlemek Kurulun görevleri arasında yer almaktadır. Dolayısıyla merkezdeki kurul tipi yapılar göç yönetiminde yönetişimci bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Kurullarda İçişleri Bakanlığının ağırlığı bulunmakta ve göçe yönelik daha çok güvenlikçi bir bakış açısının hakim olduğu gözlenmektedir.

Merkezde göç yönetimi konusunda ikinci önemli yapı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü oluşturmaktadır. 6458 sayılı Kanun ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere kurulmuştur. Merkezi düzeyde göç yönetimi alanında faaliyet yürüten Göç İdaresi 81 İl, 148 İlçe ve yurtdışında teşkilatlanmıştır. Genel Müdürlük taşradaki yapılanmasını tamamlayarak 18 Mayıs 2015 tarihi itibarıyla bütün illerde görevleri Emniyet Genel Müdürlüğünden devralmıştır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2015). Genel Müdürlüğün ana hizmet birimleri Yabancılar Dairesi Başkanlığı, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, İnsan Ticareti Mağdurlarının Korunması Daire Başkanlığı, Göç Politika ve Projeleri Daire Başkanlığı, Uyum ve İletişim Başkanlığı gibi daire başkanlıkları eliyle yürütmektedir. Göç idaresi 5018 sayılı Kanunda genel bütçe kapsamında yer almakta olup devlet tüzel kişiliği içinde yer almaktadır. Kurum doğrudan doğruya Kanunla kurulmuştur. Genel Müdürlüğün başlıca görev ve yetkileri şunlardır(6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu,104. madde):

- ❖ Göç alanına ilişkin, mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi, politika ve stratejilerin belirlenmesi konularında çalışmalar yürütmek ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek ve koordine etmek,
- ❖ Göç Politikaları Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek, Kurul kararlarının uygulanmasını takip etmek
- ❖ Göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek
- ❖ 19/9/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân Kanununda Bakanlığa verilen görevleri yürütmek
- ❖ İnsan ticareti mağdurlarının korunmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek
- ❖ Türkiye'de bulunan vatansız kişileri tespit etmek ve bu kişilerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek
- ❖ Uyum süreçlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek
- ❖ Geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek
- ❖ Düzensiz göçle mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, tedbirler geliştirmek, alınan

tedbirlerin uygulanmasını takip etmek. Kamu kurum ve kuruluşlarının göç alanına yönelik faaliyetlerinin programlanmasına ve projelendirilmesine yardımcı olmak, proje tekliflerini değerlendirmek ve onaylamak, yürütülen çalışma ve projeleri izlemek, bu çalışma ve projelerin uluslararası standartlara uygun şekilde yürütülmesine destek vermek

❖ Mevzuatla verilen diğer görevleri yürütmek.

Ayrıca Göç İdaresi Genel Müdürlüğü görevleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla yetkilidir.

Merkezde göç yönetimi konusunda üçüncü önemli yapı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığıdır (AFAD). AFAD Başbakanlığın bağlı kuruluşudur. 5018 sayılı Kanunda genel bütçe kapsamında yer almakta olup devlet tüzel kişiliği içinde yer almaktadır. Kurum doğrudan doğruya kanunla kurulmuştur. AFAD temel görevi deprem, sel vb. doğal afetlere daha etkin müdahale edilmesi ve daha sonrasında iyileştirme faaliyetlerinin hızla tamamlanması amacıyla kurumlar arasında gerekli planlamayı yapmak, koordinasyonu sağlamak vb. işleri yürütmektir. Ancak kuruluş amacı yanında özellikle son 5 yıldır Suriye’de yaşanan çatışmalı ortamdaki kaçarak Türkiye’ye gelen sığınmacıların barınması için merkezler kurulması ve bu merkezlerde bazı hizmetlerin sunulması görevi AFAD tarafından yerine getirilmektedir. Bu kapsamda süreç içerisinde Türkiye’ye giriş yapan yaklaşık 3 milyon Suriyeli’den 242.771 kişi AFAD’ın on ilde kurduğu ve yönettiği 25 barınma merkezinde yaşamını sürdürmektedir. İlgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile Türk Kızılay’ı işbirliği ile çadır kentlerde ve konteynir kentlerdeki barınma, iase, sağlık, güvenlik sosyal etkinlikler, eğitim, ibadet, tercümanlık, haberleşme, bankacılık ve benzeri diğer hizmetler verilmektedir. Bu zamana kadar verilen bu hizmetlerin parasal karşılığı ise yaklaşık 25 milyar ABD dolarıdır.(AFAD, 2017).

Merkezde göç yönetimi konusunda üçüncü ve son önemli yapı Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı’dır. 2010 yılında Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olarak kurulmuştur. 5018 sayılı Kanunda özel bütçe kapsamında yer almakta olup devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğe yer almaktadır. Kurum doğrudan doğruya kanunla kurulmuştur. Kurum, öncelikli olarak yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının sorunları ile ilgilenmekte ve çeşitli ülkelerde yaşayan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının kültürel ve sosyal hayatlarını desteklemek üzere faaliyetlerde bulunmaktadır. İkinci olarak akraba ve soydaş toplulukların Türkiye ile arasında köprü misyonu üstlenmiş ve çeşitli projeler ile Türkiye’ye yakın topluluklar ile kültürel bağların güçlendirilmesine yönelik faaliyetler yürütmektedir. Bu çerçevede çeşitli ülkelerden Türkiye’de eğitim almak isteyen uluslararası öğrencilerin seçilip, burs verilmesi ve Türkiye’deki üniversitelere yerleştirilmesi de Başkanlık tarafından koordine edilmektedir. Başkanlık göç yönetiminin yurtdışına bakan yönü ile ilgili faaliyetler yürütmesi bakımından önemli bir konuma sahiptir. 2015 yılında sayıları 80 000’i aşan Türkiye’de okuyan uluslararası üniversite öğrencisinin 15 000’i Başkanlığın burslarından yararlanmaktadır(Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, 2017).

3.2.Yerel düzeyde göç yönetimi

Yerel düzeyde göç yönetimi incelendiğinde merkezi düzeyde olduğu gibi birbirini bütünleyen bir göç yönetiminin olmadığı görülmektedir. Gerek belediyeleri düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu gerekse de 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu ve 422 sayılı Köy Kanunu’nda göç yönetimi konusunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin ulusal göç yönetimindeki yeri tam olarak belli değildir. Nitekim göç yönetimini düzenleyen 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nda yerel yönetimlerin bu çalışmaların neresinde yer aldığı, bu alandaki

politikanın belirlenmesi ve uygulanmasındaki rolleri hakkında herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. 6458 sayılı Kanuna göre yerel yönetimlere paydaş olma dışında göç konusunda bir rol verilmediği görülmektedir (Demirhan, Aslan, 2015, 52).

Oysa göç edilen yerlerde mülteci ve sığınmacılar vatandaşlara en yakın hizmet birimleri olarak yerel yönetimlerle doğrudan doğruya muhataptır. Kaldı ki sadece dış göç değil; iç göçle gelen nüfusa hizmet sunulması gerekmektedir. Göç edenlerin yerel düzeydeki ihtiyaçlarının giderilmesi yerel yönetimlerin görev alanına girmektedir. Özellikle belediyelerin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanuna göre bütçe gelirlerinden pay aldığı düşünülecek olursa bu önem kazanmaktadır. Nitekim Orta Doğu Stratejik Araştırmalar Merkezi(ORSAM) ve Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı(TESEV) işbirliği ile 2015 yılında hazırlanan “Suriyeli Sığınmacıların Türkiye’ye Etkileri Rapor”unda göçle gelenlerin belediye bütçeleri üzerinde ek yüzde onluk maliyete sebep oldukları tespit edilmiştir (ORSAM ve TESEV, 2015, 36). Dolayısıyla belediyelerin büyük ölçüde nüfus ölçütü esas alınarak merkezi yönetim bütçesinden almış oldukları payı göçten kaynaklı fazla nüfus için de harcamak durumunda kaldığı göz önüne alındığında belediye sınırları içerisinde ne kadar göçmen olduğunun tespiti önem kazanmaktadır.

Uygulamaya bakıldığında yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin daha çok kendi kanunlarındaki sosyal yardım hükümlerine dayanarak göçmenlere yönelik sosyal amaçlı yardımlar yaptıkları anlaşılmaktadır (Demirhan, Aslan, 2015, 53-54). Ancak bu yardımda daha çok dış göçle gelenlere yöneliktir. İç göçle kırdan kente gelenlere yönelik yardımlar ön planda değildir. Belediyeler gönüllü yardım kapmayanları ile dış göçle gelenlere yardım yapmaktadır. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin “Bu Çaresizliğe Dur De” kampanyası(Radikal Gazetesi, 29.03.2015), İstanbul Büyükşehir Belediyesinin “Suriyeli Kardeşlerimiz İçin El Ele” kampanyası(Hürriyet Gazetesi, 16.11.2014) ve Küçükçekmece Belediyesinin “Üşüyorum yardım edin” kampanyası(Küçükçekmece Belediyesi, 31.12.2014) vb yardım kampanyaları ile göçmenlerin/sığınmacıların gıda, giyinme gibi temel ihtiyaçları karşılanmaktadır. Köylerse var olan kaynakları ile kendilerine bile yetecek durumda sahip olmadıklarından göç yönetimi konusunda tamamen merkeze bağımlı bir durum sergilemektedir.

Bu durum yerel düzeyde yerel yönetimlerin çok fazla etkili olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla yerel düzeyde göç yönetiminde sorumluluk büyük ölçüde merkezde kurulmuş kamu kuruluşlarının taşra birimlerince yerine getirilmektedir. Yerel düzeyde valiler genel sorumlu olmakla birlikte bu görevi Göç İdaresi ve Afet Acil Durum İl Müdürlükleri üzerinden yürütmektedir. Göç İdaresi İl Müdürlükleri dış göçle gelen kişilerin kayıt altına alınması, istatistiklerinin tutulması, oturma izinleri, sınır dışı edilmeleri vb. görevleri yerine getirirken, Afet ve Acil Durum Müdürlükleri il düzeyinde çadır kent ve konteynır kentlerin yönetiminden sorumludur. Bu çerçevede barınma, gıda, giyim, sağlık, eğitim gibi hizmetleri Göç İdaresi İl Müdürlükleri ile koordineli bir şekilde yerine getirilmektedir.

Yerel düzeyde göç yönetimi incelendiğinde, göçle ilgili olarak özellikle yerel yönetimlerin sosyal yardımlar dışında göç edenlerin entegrasyonu ve bunun nasıl yapılacağına ilişkin bir boşluğun olduğu görülmektedir. Bu boşluğun temelinde göçle mücadelenin merkezi yönetimin görevi, olduğu düşüncesi ve bu düşünce doğrultusunda izlenen politikalar olduğu söylenebilir. Gerçekten de göç yönetimini düzenleyen 6458 sayılı Kanunda yerel yönetimlere sadece paydaşlık rolünün verilmesi bu durumu destekler niteliktedir. Oysa göçlerin belediyelerin görevli olduğu bölgelerde ulaşım, kent içi düzen, barınma, çevre-temizlik, başta dilencilikle mücadele olmak üzere zabıta hizmetleri, su sağlama vb. kamusal hizmetler üzerinde ekonomik ve sosyal bakımdan bir baskı yarattığı açık bir gerçektir. Dış göçlerin kalıcı hale gelmesi durumunda onların topluma uyum sağlama problemlerinin çözümü gerekecektir. Bu noktada Avrupa’da yerel yönetimler uyum birimleri kurarak etkin rol oynamaktadır.(Murat ve Taşkesenlioğlu, 2009,127-151). Olası problemlerin çözülmesi ve yerel düzeyde bütünlüklü bir

göç yönetimi için gerekli yapısal düzenlemelerin yapılmasının öncelikli bir kamu politikası olarak değerlendirilmesi gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

Sonuç

Türkiye'nin bulunduğu Anadolu coğrafyası, tarih boyunca kitlesel sığınma hareketleri de dâhil olmak üzere çeşitli göç hareketleri ile karşılaşmış ve milyonlarca göçmene ev sahipliği yapmıştır. Cumhuriyetten bu yana göç yönetimi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı'nın koordinasyonu ile gerçekleştirilirken; 2013 yılında Suriye'den gelen büyük göç dalgası ve AB etkisiyle göç yönetimi konusunda İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Kurum göçle ilgili kurul/komisyon kararlarını yerine getirmektedir. Bu görevini yerine getirirken AFAD ve Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı kendi görev alanları doğrultusunda merkezde göç yönetiminin işleyişine katkıda bulunmaktadır.

Yeni göç yönetimi, merkezdeki kurul/komisyon tipi yapılarla küreselleşmenin temel yapısal özelliği olan yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Uygulama düzeyinde bütüncül bir yapı varken, göç yönetimi politikalarının belirlenmesi konusunda kurul/komisyon tipi yapıların fazla oluşu göç yönetiminin etkinliğini sınırlandırmaktadır. Kaldı ki Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün temel görev alanı daha çok dış göç odaklıdır. Türkiye'de 1950'lerden beri aşırı boyutlara varan iç göç konusunda etkin yetki ve görevlere sahip değildir.

Yerel düzeyde -yerel yönetimlerin sosyal yardım dışında- göç edenlerin entegrasyonu ile göç edenlerin yerel yönetimlere getirdiği ekonomik ve sosyal sorunların çözümüne ilişkin yerel yönetimler gerekli hukuksal ve mali yeterlilikten yoksundur. Bu açıdan yerel yönetimlerin göç yönetimi konusunda yerel düzeyde koordinasyonu amacıyla mahalli idare birlikleri gibi yapılarla bu sorunların üstesinden gelmesi sağlanabilir. Ancak öncelikli olarak yoğun göç alan yerlerdeki yerel yönetimlerin gerekli yetki ve görevlere kavuşturulması önem taşımaktadır.

Kaynakça

- Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. (2017). <https://www.afad.gov.tr/tr/2374/Barinma-Merkezlerinde-Son-Durum>. E.T.:31.07.2017.
- Antonsen, M., Torben, B. J. (1997). The "Publicness" of Public Organizations, *Public Administration*, 75(2), ss: 337-57.
- Boyne, G. A. (January 2002). Public and Private Management:What's the Difference?, *Journal of Management Studies*, 39(1), ss.97-122.
- Bozeman, B. (1987). All Organizations Are Public: Comparing Public and Private Organizations. San Francisco:Jossey-Bass Inc.
- Çağlayan, S. (2011). Göç Kavramı ve Kuramları, Fatime Güneş (Ed.), *Kent Sosyolojisi*, Eskişehir:Anadolu Üniversitesi AÖF Yayınları.
- Demirhan, Y., Aslan S. (Bahar 2015). Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi, *Birey ve Toplum Dergisi*, 5(9) ,ss.23-62.
- Farnham, D., Horton , S. (1996). 'Managing Public and Private Organizations'. Farnham, D., Horton , S.. (Eds), *Managing The New Public Services*. London: Macmillan.
- Fichter , J. (1996). Sosyoloji nedir?, Nilgün Çelebi(Çev)., 3. Baskı, Ankara: Atilla Kitabevi.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (Aralık 2013). *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 4, Ankara:Pozitif Matbaacılık.

- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku*. Cilt:I, Bursa: Ekin Kitapevi.
- Gözübüyük, A. Ş. , Tan, T. (2004). *İdare Hukuku*, Cilt.1, Ankara:Turhan Kitapevi.
- Hançerlioğlu, O. (1996). *Toplum Bilim Sözlüğü*. İstanbul:Remzi Yayınevi.
- Hürriyet Gazetesi.(16.11.2014). Suriyelilere 500 bin parça giysi,
<http://www.hurriyet.com.tr/suriyelilere-500-bin-parca-giysi-27588516> E.T.:31.07.2017.
- Karasu, K. (2004). *Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri* (Yayınlanmamış doktora tezi) Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Kesgin, S.S., Öztaş, N. (2015). Uluslararası İnsan Hareketliliklerinin Yönetimi ve Göç Politikaları, *Kamu Politikası Çalıştayı*, Sakarya, ss.61-71.
- Koçak, Y, Terzi, E. (2012). Türkiye’de Göç Olgusu, Göç Edenlerin Kentlere Olan Etkileri ve Çözüm Önerileri, *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(3) , ss.163-184.
- Küçükçekmece Belediyesi. (31.12.2014). “Üşüyorum Yardım Edin” Tırları Yola Çıktı.
<http://kucukcekmece.istanbul/icerikler/haberler/usuyorum-yardim-edin-tirlari-yola-cikti/410> E.T.:31.07.2017.
- Marshall, G. (1999). *Sosyoloji Sözlüğü*. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Metcalf, L. (1993). Public Management: From Imitation to Innovation, In Kooiman, J,(Ed), *Modern Governance*. London:Sage, pp.173-189.
- Murat, S., Taşkesenlioğlu, Z. (2009). *Avrupa Birliği Düzeyinde Göç, Entegrasyon ve Yerel Yönetimler*. Zeytinburnu Belediyesi Kültür Yayınları 14, İstanbul: Akol Ajans.
- ORSAM ve TESEV. (2015), *Suriyeli Sığınmacıların Türkiye’ye Etkileri*. Rapor No 195, Ankara: ORSAM ve TESEV.
- Ozankaya, Ö. (1980). *Toplum Bilim Terimleri Sözlüğü*. Ankara: Türk Dil Kurumu.
- Özer, İ., (2004). *Kentleşme Kentlileşme ve Kentsel Değişme*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Özkalp, E. (1995). Örgüt Kültürü ve Kurumsal Gelişmeler, *Eskişehir Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Dergisi*, 1(2),ss.59-85.
- Radikal Gazetesi. (29.03.2015). "Bu Çaresizliğe 'Dur' De" Yardım Kampanyası.
<http://www.radikal.com.tr/kahramanmaras-haber/bu-caresizlige-dur-de-yardim-kampanyasi-1324162/>. E.T.:31.07.2017.
- Sağiroğlu, A. Z., (2016).Türkiye’de Merkezi Göç Yönetimi”, Türkiye’de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler, Adem Esen, Mehmet Duman, Hülya Alper(Ed.), İstanbul: Aryan Basım.
- Sağlam, S. (2006). Türkiye’de İç Göç Olgusu ve Kentleşme, *Türkiye Araştırmaları*, Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, ss.33-44.
- TESEV, (20 Ekim 2015). *AB’nin Göç Politikaları Çerçevesinde Türkiye’deki Suriyeli Göçmenlerin Yönetimi Raporu*. Mersin: Mersin Ticaret ve Sanayi Odası.
- Yalçın, C. (2004). *Göç Sosyolojisi*, (1. Baskı), Ankara: Anı Yayıncılık.
- Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı. (2017).
https://www.ytb.gov.tr/uluslararası_ogrenciler.php. E.T.:31.07.2017.