

Göçle İlgili Planlama ve Kapsayıcı Politikaların Üretilmesinde İstanbul'daki Yerel Yönetimlerin Rolü - İBB Deneyimi

Papatya Bostancı¹ ve Ezgi Durmaz²

Öz

Son yıllarda çoğunluğu büyük kentlerde yaşayan göçmen ve mültecilere atfedilen sorunlar, kente dair sorunlarla iç içe geçmekte ve yerel politikaların başlıca aktörü olan belediyelere bu alanda bir politika üretme ihtiyacı doğurmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'de en fazla sayıda göçmen ve mülteciye ev sahipliği yapan İstanbul'da, belediyelerin göç alanında gerçekleştirdikleri çalışmalar ve göç yönetişimine dahil olma biçimleri incelenerek, göçle ilgili planlama ve kapsayıcı politikaların üretilmesinde yerel yönetimlerin rolü tartışılmıştır. Bu kapsamda İstanbul'un ilçe belediyelerinin kentte yaşayan göçmen ve mültecilere hizmet sağlamak konusundaki tutumları değerlendirilerek yeni yönetim döneminde bir dönüşüm içerisinde olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB)'nin ortaya koyduğu göç politikası ve uygulamadaki örnekler kapsayıcılık temelinde ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Göç yönetişimi; kapsayıcı politika; yerel yönetim; göçmen; kent mültecileri

ABSTRACT IN ENGLISH

Role of Local Governments in Planning and Comprehensive Policy Making in Istanbul: The Case of Istanbul Metropolitan Municipality

Problems that have been attributed to migrants and refugees, most of whom live in big cities, are intertwined with urban problems. As the main actors of local governance, municipalities have been pushed to develop policies in this field. In this study, the role of Istanbul district municipalities in planning and developing inclusive policies in migration have been discussed by examining the way migration is included into their strategic plans and migration-related activities. In this context, the attitudes of the district municipalities of Istanbul with regards to providing services to migrants and refugees living in the city were evaluated. The migration policy and related practices of the Istanbul Metropolitan Municipality (IMM), which has been being transformed in the new administrative period, were discussed on the basis of inclusiveness.

Keywords: Migration governance; inclusive policy; local governance; migration; urban refugees

Giriş

Göç, insanlık tarihinin başlangıcından günümüze kadar mevcut olan ve varlığını çeşitli dinamiklere bağlı olarak devam ettiren bir olgudur. Kent-site devletlerinden bugünün modern ulus-devletlerine varan süreçte, göç ve göçmenlik olgusu farklı form ve biçimler olarak, belirli tarihsel dönemlerde ciddi kırılmaların yaşanmasına sebep olmuş ve kentlerin sosyal, ekonomik,

¹ Papatya Bostancı, İstanbul Teknik Üniversitesi, Şehir Planlama Yüksek Lisans Programı, Devam, İstanbul; Türkiye.

E-mail: bostancipapatya@gmail.com.

² Ezgi Durmaz, Beyrut Amerikan Üniversitesi, Kamu Yönetimi ve Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans Programı, 2019, Beyrut, Lübnan. E-mail: b.ezgidurmaz@gmail.com.



mekânsal, kültürel ve siyasi yapısını şekillendirmiştir. Göç olgusu insanların süregelen bir biçimde en uygun yaşam şartlarını araması veya açlık, savaş ve doğal afetlerden kaçmak için hareket etmesi olarak ele alındığında yeni bir fenomen olarak görülmesi de, Castles ve Miller'e (2008) göre 16. yüzyıldan itibaren Avrupa'nın genişlemesinden günümüze kadar uzanan ve "Göçler Çağı" olarak adlandırılan dönemin en önemli farkını, göçün küresel kapasitesinin, politik, ekonomik ve sosyal alandaki büyük etkisi oluşturmaktadır.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) 2020 verileri bize dünya üzerinde zorla yerinden edilen insan sayısının 80 milyonu aştığını, bu sayının yarısına yakını ise sığınmacıların ve mültecilerin oluşturduğunu söylemektedir. Dünyada en fazla sayıda mültecinin bulunduğu ülke olan Türkiye'de, güncel göç politikasının ve aktörlerin oluşmasında ise Suriye'de başlayan savaşın etkisiyle gelen göç dalgası oldukça etkili bir rol oynamıştır. Başlangıçta izlenen açık kapı politikasının sonucunda ülkemize gelen Suriyeli mültecilerin statüsü 2013 yılına kadar uluslararası hukuki düzlemde bir karşılığı olmayan "misafir" gibi geçiciliği barındıran tanımlamayla ifade edilmiştir. Ancak Suriye'de yaşanan savaşın kısa sürede bitmeyeceğinin anlaşılması, yaşanan çatışmaların şiddetlenmesi sonucunda gittikçe artan mülteci nüfusunun ihtiyaçlarına cevap verme zorunluluğu ve uluslararası kurumlardan gelen taleplerin de yoğunlaşmasıyla ülkemizde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (GİGM) de kuruluşunu sağlayan ilk kapsamlı yasal düzenleme, 2013 tarihli "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu" olarak ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetim ve İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan GİGM her ne kadar göçle ilgili politikaların üretilmesinde ve süreçlerin yönetiminde birincil sorumlu olarak belirlense de geçtiğimiz dokuz yıl içinde, zorunlu göçün ve yaşanan sorunların yapısı ile ihtiyaçlar değişmiş, böylelikle alanda farklı aktörlerin rol alması ihtiyacı doğmuştur.

Türkiye'de göçmenlerin ve mültecilerin çok büyük bir kısmı, kentlerde kent mültecileri olarak yaşamlarını sürdürmekte ve kent yaşamına ortak olmaktadır. Son verilere göre İstanbul'daki sayısı 1.6 milyonu bulan kayıtlı ve kayıtsız göçmen nüfusunun büyük çoğunluğunu başta Suriyeli mülteciler olmak üzere, Afganistan, Özbekistan ve Türkmenistan'dan gelen göçmenler oluşturmaktadır (IOM Baseline Assessment in Istanbul Province Analysis Report, 2019). İç göçle büyüyen bir kent olan İstanbul için göç, yeni bir olgu olmasa da, dış göçün geçtiğimiz yıllardaki hızlı artışıyla birlikte, günlük karşılaşmalardan, medyadaki tartışmalara ve siyasetçilerin söylemlerine kadar tezahür eden bir göçmen karşıtlığının da mekansal zemini olmaktadır.

Suriye'deki savaşın ilk yıllarında, Türkiye'ye sığınan Suriyeli mültecilerin durumuna dair, merkezi yönetimin yaptığı misafirlik ve mağduriyet vurgusunun Türkiye toplumunda da bir ölçüde karşılık bulduğu söylenebilir. Suriyeli mültecilere ilişkin toplumsal algıyı ölçmeye yönelik pek çok çalışma gerçekleştirilmiş olsa da periyodik bir çalışma olması sebebiyle Murat Erdoğan'ın 2014, 2017 ve 2019 yıllarında yaptığı "Suriyeliler Barometresi (SB)" hem Suriyeli mülteciler hem de yerel halkın göçe ilişkin algısındaki yıllar içindeki değişimi inceleyen önemli bir çalışma olarak ön plana çıkmaktadır. Bu araştırma kapsamında, 2019 yılında yapılan görüşmelerde yerel halkın Suriyelileri tanımlamasında, 2014 ve 2017 yıllarına kıyasla olumsuz kavramların ön plana çıktığı gözlenmektedir. Önceki yıllarda "Türkiye'deki Suriyelileri nasıl tanımlarsınız" sorusuna öncelikle "Zulümden/savaştan kaçan mağdur insanlardır" diyen katılımcılar, 2019'da bu seçeneği dördüncü sıraya indirmiş ve ilk sıraya "Bize ileride çok sorun açacak tehlikeli insanlardır" seçeneğini yerleştirmiştir. Göç alan Türkiye toplumunda değişen



bu algı, medyanın diline ve siyasi figürlerin de söylemlerine tezahür etmiş, birbirini besler hale gelmiştir.

Göçün ve göçmenlerin toplumun algısında bir sorun ve tehdit unsuru olarak yer almasının çok boyutlu sebepleri olmakla birlikte, yoğunluğu büyük kentlerde yaşayan mültecilere ve göçmenlere atfedilen sorunlar, kente dair sorunlarla iç içe geçmekte ve yerel politikanın başlıca aktörü olan belediyeleri de bu alanda bir politika üretmeye itmektedir. Öyle ki, geçtiğimiz genel ve yerel seçimlerde siyasi adaylara “mülteci sorunuyla” ilgili görüşleri ve planları sıkça sorulmuş ve bu soruna yönelik çözüm önerileri seçim kampanyalarının önemli bir bölümünü oluşturmuştur. Ancak seçim söylemlerinin ve kent politikalarının odağına kentin öznelere yerine “vatandaş” yani “seçmen” öznesini koyan bir siyasi anlayışla, “mülteci sorununa” getirilen çözümler de hak temelli olmaktan oldukça uzak ve popülist kalmaktadır. Örneğin, “Fatih’i Suriyelilere Teslim Etmeyeceğim!” sloganı, İstanbul’da geçici koruma statüsü altındaki Suriyeli mültecilerin yoğunlukla yaşadığı bir ilçe olan Fatih’te 2019 yılında belediye başkanı adaylarından birinin seçim kampanyasının ana fikrini yansıtan başlıca slogan olmuştur.

Şekil 1. Fatih’te seçim kampanyası pankartı



Kaynak: Sözcü Gazetesi,03.03.2019

<https://www.sozcu.com.tr/2019/gundem/olay-yaratan-pankarti-astiran-iyi-partili-ilay-aksoy-asil-beka-sorunu-suriyeliler-3924115/> (Erişim Tarihi: 10.03.2021).

Öte yandan özellikle de seçim dönemlerinde keskinleşen göçmen karşıtı siyasi söylemlerin, faaliyet dönemlerinde farklılaştığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin göç alanındaki tutumları, pratikteki uygulamaları ve planlamaları pek çok etkene bağlı ve değişken olabilmektedir. Mahalli ve müşterek ihtiyaçları en yakından takip edebilecek ve cevap üretebilecek aktörler olan belediyeler, hem mevzuatın kesin bir sorumluluk alanı tanımlamıyor oluşu hem de kendilerine ayrılan bütçenin yalnızca vatandaşları kapsamı sebebiyle mültecilere ve göçmenlere yönelik hizmet sağlama konusunda çekinceli davranmaktadır. Yerel yönetimlerin göç politikasındaki bu farklı yaklaşımları arasında kısıtlı imkanlarla oldukça kapsayıcı hizmet sunmayı amaçlayan örneklerin yanı sıra sorumluluk alanında göçmen ve mülteci nüfusun

yoğun olmasına rağmen bu alanda çalışma yürütmeyi tercih etmeyen belediyelerin de mevcut olması, ilgili mevzuatın yeniden düzenlenmesi, kurumsallaşma ve standartlaşma ihtiyacını gözler önüne sermektedir.

Göç Yönetişiminde Yerel Yönetimlerin Tutumu

Türkiye’de Suriyeli mültecilerin %98’i kentlerde kent mülteci olarak yaşamaktadır. Göçle birlikte kentlerdeki nüfusun artması, belediye sınırları içerisinde yaşayan hemşerilerin hizmetlerin kapasitesini ve kent sakinlerinin hizmetlere erişimini de etkilemiştir. Yerel düzeyde göçmenlere ve mültecilere en yakın kurumlardan biri olan ve yerelin ihtiyaçlarını çok yakından tanyan belediyeler, çeşitli şekillerde göçmenlere ve mültecilere hizmet sunumunda bulunmaktadırlar. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 96. maddesinde yerel yönetimlerin rolüyle ilgili olarak, GİGM’in koordinasyonunda gerçekleştirilen çalışmalarda öneri ve katkı sunabileceklerine dair bir ifadeye yer verilmiştir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan 2018-2023 Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı’nda³ belediyelere de görevler tanımlanmış olup, toplumsal uyum alanı yoğunlukta olmak üzere; sosyal destek, bilgilendirme ve eğitim alanlarında da hedefler öngörülmüştür. Özellikle son beş senede, yerel yönetimler ve göç alanında gerçekleştirilen saha çalışmaları incelendiğinde, belediyelerde göçmenler ve mülteciler özelinde herhangi bir çalışma yapılmasa dahi, nüfus artışına bağlı olarak rutin çalışmaların işleyişi noktasında değişikliğin olduğu ve iş yükünün arttığı görülmektedir. Öngörülemeden nüfus artışıyla birlikte, belediyelerin hizmet alanları içerisinde yer alan çevre ve atık yönetimi, altyapı, ulaşım, park ve bahçeler ile sosyal hizmetler gibi alanlarda yoğunluklarının arttığı görülmüştür (Ağca, 2019).

İstanbul’daki ilçe belediyelerinin göç alanında gerçekleştirdikleri çalışmalar ve göçü stratejik planlamalarına dahil etme biçimleri incelendiğinde üç temel yaklaşımdan söz edilebilir.⁴ Bunlardan ilki, mültecileri ve göçmenleri yok sayan ya da geçici oldukları varsayımıyla hizmet sağlanan, verilen hizmetin gününbirlik ve dağınık bir biçimde, stratejik plana veya yapılan çalışmalara dahil edilmeden verildiği bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımı benimseyen belediyeler bu alanda herhangi bir çalışma yapmamayı tercih etmekte, çalışma yapsalar da verilen hizmetleri yaygınlaştırmayı düşünmemekte ve düzenli hale getirmemekte veya stratejik planlarına ve yerel politikaya bilinçli olarak dahil etmemektedir. Burada özellikle karar alıcıların tutumu ve seçmene dair politik kaygıların yanı sıra belediyelerin hareket edebileceği yasal mevzuatın, her ne kadar “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir” kabulünü içerse de, bu ifadeyi destekleyici yönetmeliklerin mevcut olmaması oldukça önemli bir etmendir. Ayrıca yerel yönetimlerin T.C. vatandaşları üzerinden hesaplanan nüfus oranlı bütçe payları, kentin hemşehrisi olan göçmenleri ve mültecileri kapsamamakta, dolayısıyla yerel yönetimlerin mevcut hizmetlere göçmenleri de dahil etmesinde belediyeler tarafından bir engel olarak görülmektedir.

Özellikle mültecilerin ve göçmenlerin yoğun olarak yaşadığı İstanbul’un bazı ilçelerinde, ilk yaklaşımdan daha yaygın olarak gözlenen ikinci yaklaşımda ise, mültecilere ve göçmenlere sağlanan hizmetlerin sosyal yardımlar kapsamında ele alınarak “kurban/muhtaç” özne algısı üzerinden hizmetlere erişim söz konusudur. Mültecileri ve göçmenleri, kentin paydaşları

³ Bkz. <https://www.goc.gov.tr/uyum-strateji-belgesi-ve-ulusal-eylem-planı> (Erişim Tarihi: 11.03.2021).

⁴ Bu kategorizasyon ve değerlendirme, Eylül 2019’dan itibaren İBB Göç Birimi’nde halen devam eden profesyonel çalışma sürecindeki deneyimler ve ilçe belediyeleriyle gerçekleştirilen görüşmeler ışığında edinilen bilgiler doğrultusunda oluşturulmuştur.



arasında görmeyen bu yaklaşımla özellikle mültecilere yönelik göç politikasında hakim olan “yardım alan misafir ile yardım eden ev sahibi ilişkisi” yeniden kurulmakta ve hak temelli bir hizmet sunumu mümkün olmamaktadır. Bu yaklaşımda yerel yönetimlerin göçmenlere ve mültecilere yönelik politikaları yukarıda ifade edilen ilk yaklaşımla benzerlik göstermekte fakat burada göçmenlerin ve mültecilerin kentteki varlığı kabul edilse de, daha çok geçicilik algısı üzerinden kurulan ve muhtaçlık temelinde şekillenen bir ilişkilene söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla belediyeler göçmenlerle ve mültecilerle ilgili faaliyetlerini net bir biçimde ifade etseler de veya bir kısım çalışmalar belediyelerin stratejik planlarına dahil edilse de, bu çalışmaların sosyal uyum ve birlikte yaşam temelinde hak temelli sürdürülebilir politikalarla desteklenme noktasında eksik kaldığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerin göçmenlere yönelik sergilediği üçüncü yaklaşım ise hemşehrilik hukuku zemininde **kapsayıcı politikalar üretmeye yönelik** çalışmaktır. Bu gruptaki belediyelerin bir kısmı faaliyetlerini bir dernek veya toplum merkezi üzerinden özelleştirilmiş hizmetler şeklinde sağlarken, diğer bir kısmı ise belediyelerin ilgili birimlerinin yerel ve uluslararası kuruluşların ve STK'ların deneyim, uzmanlık ve mali açıdan sahip oldukları bilgilerden yararlandıkları işbirliklerle ilerlemektedir. Bu gruptaki belediyelerin büyük bir kısmında göçle ilgilenen bir ya da birkaç birim bulunmaktadır. Çoğunlukla Sosyal Hizmetler Müdürlüğü veya Sosyal Destek Hizmetleri çatısı altında faaliyet yürüten bu birimlere ek olarak, bazı belediyelerde ilgili birimler göç ve göçmenlerle ilgili faaliyetlerini Kültür Müdürlüğü, Dış İlişkiler Müdürlüğü, Kadın ve Aile Müdürlüğü gibi yapıların altında sürdürmektedirler. Özel olarak göç alanında çalışma yürüten bir Göç Birimi kurmuş olan belediyelerin sayısı da günden güne artmaktadır.

Bu yaklaşımın belediyelerdeki temsili ve göç alanındaki halihazırda devam eden uygulamalar, yukarıda bahsi geçen mevzuat ve kapasite kısıtları sebebiyle sınırlı kalsa da, yerel yönetimlerin göç yönetimi alanında attığı önemli adımlardan biri olarak değerlendirilebilir. Ancak Türkiye’de tam anlamıyla kapsayıcı bir hizmet sunumundan bahsetmek için hem ulusal siyasette “misafirlik” söyleminin sona ermesi hem de yerel yönetimlerin vatandaş odaklı hizmet anlayışının hemşehrilik hukuku zemininde genişletilmesi gerekmektedir. Kapsayıcılık ile ilgili literatür incelendiğinde çoğunlukla insan hakları temelinde ele alındığı, bireylerin farklılıklarıyla yaşamın her alanında toplumun eşit birer bireyi olarak katılım hakkının kabul edildiği ve buna uygun mekanizmaların geliştirildiği şeklinde tanımlamalar öne çıkmaktadır. Ainscow (2005) kapsayıcılık tanımı yaparken, toplumsal mekanizmaların, yapıların ve pratiklerin bireysel farklılıklar ve çeşitliliği yansıtabilecek şekilde tekrar organize edilmesi gerektiğini ve toplum içinde farklı özelliklere ve ihtiyaçlara sahip bireylerin bu özelliklerinin tanınması ve ihtiyaçlarının karşılanması gerekliliğini vurgulamıştır. Buna paralel bir şekilde Artiles ve Kozleski (2007), kapsayıcılığın en genel hedefinin toplum içinde kapsayıcı değerler ve uygulamalar inşa etmek olduğunu belirtmişlerdir.

Göç yönetiminde kapsayıcı yaklaşım sergilemeyi amaçlayan belediyelerin büyük bir kısmı göç alanında hizmet üretiminde kurumsallaşma yolunda ilerlemektedirler. Alanında uzman personel çalıştırma, kendi veri sistemini bulundurma, tercüman ve çeviri hizmeti sağlama vb. şeklinde geliştirilen bu kurumsallaşma süreci, göçmenlerin ve mültecilerin yararlandığı hizmetlerin niteliğini olumlu yönde etkilemektedir. Ancak kapsayıcılığın boyutu göçmenlere yönelik çalışma yürüten birim veya müdürlükle sınırlı kalmaktadır. Çoğunlukla ilgili birimde gerçekleştirilen çalışmalarla sınırlı kalan yerel yönetimlerdeki göçmen kapsayıcılığı, belediyelerin bütün yapısına sirayet etmemekte, vatandaşlara verilen hizmetlerden ayrı ve özelleştirilmiş bir hizmet üretimi etrafında şekillenmektedir. Yerel yönetimlerde göçmenlerin

de kentin öznesi kabul edilerek, mevcut bütün hizmetlerden eşit bir şekilde yararlanabilmeleri ancak, belediyelerin organizasyonel yapısında, verilen hizmetlerde ve üretilen politikalarda bütünlüklü bir kapsayıcılığın sağlanmasıyla mümkündür.

Göç Alanında Kapsayıcı Yerel Politika Üretimi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği

Tarihin her döneminde sosyal, kültürel, ekonomik ve mekânsal morfolojisi göçle şekillenen İstanbul gibi kozmopolit bir kentte, belediyelerin kentin bütün paydaşlarına yönelik; birlikte yaşam kültürünü destekleyen kapsayıcı politikaların ve uygulamaların geliştirilmesi, göçün bir sorun, göçmenin ise bir tehdit olduğu algısını değiştirmek açısından çok önemli olmuştur. Son yıllarda dış göçle gelen nüfusun artmasıyla birlikte bu alanda ulusal politikayla da eşgüdümlü hareket eden yerel politikaların geliştirilme ihtiyacı artmış, yerel yönetimler konunun önemli aktörleri haline gelmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) bünyesinde geçmişteki dönemlere bakıldığında dış göçle ilgili bütünlüklü bir plan oluşturulmadığı görülmektedir. 2019 Haziran yerel seçimleriyle değişen yönetimle birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı'nın hazırlanması için kent genelinde bir dizi odak grup görüşmeleri, yüz yüze anket ve soru formları yoluyla bir paydaş analizi gerçekleştirilmiştir. Paydaş analizinde İstanbul'da yaşayan vatandaşların kente ilişkin ihtiyaçları ve sorunları tespit etmeleri ve İBB'den beklentilerini belirtmeleri istenmiştir. İBB 2020-2024 Stratejik Planı'nda da yer aldığı üzere, İstanbul'un en öncelikli sorunları arasında deprem, mülteciler ve göçmenler ile kent yoksulluğu/işsizlik sıralanmıştır. Mülteci ve göçmenlerin sorunun öznesi olarak ifade edilmesi oldukça problemli bir bakış olsa da, Stratejik Plan hazırlanırken bu sonuca yönelik mültecilerin ve göçmenlerin kentte yaşamında karşılaştığı sorunlar üzerine bir strateji geliştirme çabası ortaya konmuştur.

Bu kapsamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin göç yönetişimi sürecine dahil olmak, bu alanda etkili stratejiler geliştirmek hedefiyle yaptığı çalışmaların temelini oluşturan ve henüz bir taslak doküman olarak ortaya konulan beş yıllık "Göç ve Uyum Eylem Planı" İstanbul için bir ilk niteliği taşıması sebebiyle oldukça önemli bir politika belgesidir. Bu Planın oluşumu çalışmaları öncelikle sahayı anlamak, eksikleri ve doğru müdahale alanlarını belirlemek için göç alanında çalışma yürüten paydaşlarla bir seri toplantı yapılarak başlatılmıştır. Bu yönde girişimler sürerken; yerel yönetimlerin, STK'ların, üniversitelerin ve uluslararası kuruluş temsilcilerinin katılımlarıyla bir danışma kurulu oluşturulmuştur. İstanbul'da yaşayan göçmenlere yönelik göç ve uyum stratejilerini geliştirmek ve bu alanda yapılacak çalışmaların konularını önceliklendirmek amacıyla İBB, 11 Aralık 2019'da Göç ve Uyum Stratejilerini Geliştirme ve Eylem Planı Çalıştayı gerçekleştirmiştir. Söz konusu çalıştayda, kent genelinde kamu kurumlarından, ilçe belediyelerinden, akademi, sivil toplumdan, mülteci ve göçmen öz örgütlenmelerinden çok sayıda paydaş⁵ bir araya gelmiştir.

⁵ 11 Aralık 2019 tarihinde gerçekleştirilen çalıştaya kamu kuruluşlarından, STK'lardan, uluslararası kuruluşlardan, ilçe belediyelerinden, göçmen- mülteci öz örgütlenmelerinden ve üniversitelerden yaklaşık 125 kişi katılım sağlamıştır.



Şekil 2. İBB Göç Yönetişimi Süreç Tasarımı

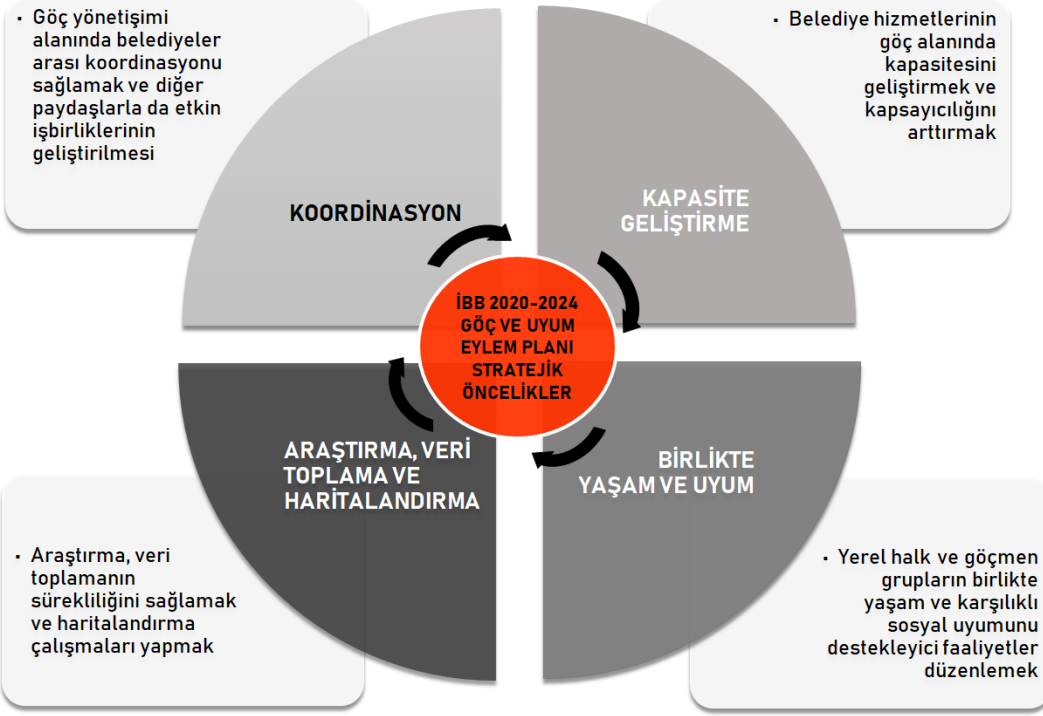


Arama çalışmalarının ardından İBB, kentte yaşayan mültecilerin ve göçmenlerin her alanda belediye hizmetlerine erişimini desteklemek ve kolaylaştırmak konusunda hem kendi bünyesinde hem de ilçe belediyeleri arasında bir koordinasyon mekanizması kurmak amacıyla Göç Birimi kurmuştur. İBB Sosyal Hizmetler Müdürlüğü altında faaliyet yürüten Göç Birimi'nin temel çalışma prensipleri, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2024 Stratejik Planı'nda ortaya konan temel ilkelere uyumlu olarak; insan odaklılık ve kapsayıcılık zemininde ortaya konmuştur. Bu bağlamda, yine Stratejik Planda vurgulanan "Paylaşan İstanbul" amacına ulaşmaya yönelik sosyal destek hizmetinin kapsayıcılığının artırılması ve eşit haklara ulaşamayan toplumsal gruplara yönelik hizmetlerin geliştirilmesi hedefiyle uyumlu biçimde çalışmalar sürdürülmektedir.

İBB, henüz bir taslak doküman olarak oluşturulan Göç ve Uyum Eylem Planı ile, birlikte yaşam ve uyumu sağlamaya yönelik faaliyetleri destekleyen ve bu kapsamda hem yerel halk hem de göçmenler arasındaki karşılıklı diyalogun geliştirilmesine önem veren, hizmet alanlarında kapsayıcılığın anaakımlaştırıldığı bir politik yapılanma sürecini benimserken, eşgüdümlü bir şekilde bu alandaki kurumsal yapılanmayı güçlendirecek bir göç stratejisini benimsemiştir. Çok çeşitli paydaş katılımı ve görüşleriyle şekillenen 2020-2024 İBB Göç Stratejisi ve bu alanda gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler, kurulan Göç Birimi bünyesinde belediyenin bütün yapısına ve hizmetlerine sirayet edecek şekilde, hatta diğer ilçe belediyeleriyle kapsayıcı hizmet üretiminde eşgüdüm ve standardizasyonu teşvik edecek planlamalar, hibe ve fon sağlayıcı kuruluşlarla belediyelerin işbirliklerinin daha sürdürülebilir yapısal değişikliklerle desteklendiği faaliyetler, alanda çalışma yürüten diğer paydaşlarla tematik alanda işbirlikleri ve belediyelerin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik yapısal düzeyde dönüşüme giden bütünlüklü bir politikayla şekillenmiştir. Kurumsal kapasitenin geliştirilmesinde kapsayıcı iletişim ve karşılıklı sosyal uyumu destekleyen faaliyetlerin de yer aldığı 2020-2024 İBB Göç ve Uyum Eylem Planı (taslak) göç yönetiminde hem kentin bütün

öznelinin hem de belediyelerin ihtiyaçlarının dikkate alınarak, planlı bir şekilde oluşturulduğu önemli bir belgedir.⁶

Şekil 3. İBB 2020-2024 Göç ve Uyum Eylem Planı'nda belirlenen stratejik öncelikler



Eylem Planı'nda arama sürecinde de öne çıkan başlıklar olan (1) Koordinasyon, (2) Kapasite Geliştirme, (3) Araştırma, Veri Toplama ve Haritalandırma ve (4) Birlikte Yaşam ve Uyum stratejik öncelikler olarak belirlenmiştir. Bu öncelikler doğrultusunda 2024 yılına kadar ulaşılması planlanan hedeflere ve göstergelere yer verilmiştir. Bu hedefler kapsamında, ilçe belediyeleriyle göç alanında koordinasyonun sağlanması ve eşgüdüm içerisinde standartlaştırılmış hizmet üretiminin desteklenmesi, aynı zamanda göç alanında çalışma yürüten diğer paydaşlarla da işbirliğinin sağlanması, İBB'de ve ilçe belediyelerinde göç alanında hizmet kapasitesinin geliştirilmesi ve kapsayıcı hale getirilmesi yönünde ilk çalışmalara başlanmıştır.

Yerel yönetimlerin göç alanında en çok zorlandıkları konulardan biri güvenilir bilgiye dayalı verilere ulaşmak ve bu alanda güncel veri tabanını oluşturmaktır. Göçe ilişkin veri toplamanın sürekliliğinin sağlanması ve şehir ve hizmet verisi sunan haritalandırma çalışmaları, Göç ve Uyum Eylem Planı taslağında sayılan stratejik öncelikler arasında yer almaktadır. Ayrıca, sosyal uyum politikalarının tüm alanlarda uygulanması, göçe ve göçmenlere yönelik toplumsal algının ve tutumun toplumsal kabul düzeyini arttıracak şekilde yönetilmesi ve hemşehrilik bilincinin

⁶ Bu bilgiler Eylül 2019'dan itibaren İBB Göç Birimi'nde halen devam eden profesyonel çalışma sürecinde elde edilmiştir. 2020-2024 İBB Göç ve Uyum Eylem Planı'nın Taslağı çalıştay katılımcılarıyla paylaşılarak geri bildirimler alınmıştır.



yaygınlaştırılmasına yönelik hedefler de Eylem Planı'nda kamu, uluslararası kuruluşlar, STK'lar, üniversiteler ve diğer ilgili paydaşlarla işbirlikleri yapılacak şekilde dahil edilmiştir.

Kapsayıcılığın temel ilkelerinden biri olan katılımın sağlanmasında, hemşehrilerin mevcut katılım mekanizmalarına dahil olması ve katılım mekanizmalarının kentteki bütün paydaşları kapsayacak şekilde geliştirilmesinde yerel düzeydeki politikalar çok etkili olmaktadır. Bu kapsamda İBB Meclisinde yeni dönemde kurulan ihtisas komisyonlarının arasında Göç, Göçmen ve Mülteciler Komisyonu da yer almaktadır. İlgili komisyonun varlığı Büyükşehir Belediye Meclisi'nde göç, göçmen ve mülteci konularının görev alanı olarak tanımlanmasının ve komisyonlarda görüşülen konuların meclislere taşınmasının göstergesidir. Başka bir katılım ve temsiliyet mekanizması olan İstanbul Kent Konseyi'nde de mültecilerin, göçmenlerin ve yerel halkın katılımıyla 2020 yılında oluşturulan Göç Çalışma Grubunun kurulması oldukça önemli bir adım olarak değerlendirilebilir. Göçmenlerin ve mültecilerin yerel politikaların geliştirilmesi sürecinde doğrudan temsil imkanı bulabileceği kent konseylerinin etkin bir şekilde kullanılması oldukça önemlidir. Bu doğrultuda, göçmenlerin ve mültecilerin mahalli ve müşterek sorunların eşit paydaşları olarak görülmesi, göç yönetiminde misafirlik anlayışından hemşehrilik anlayışına geçilmesinin de zeminini oluşturacaktır.

Sonuç yerine: Umut Vadeden Dönüşüm

2020 yılı içerisinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi, kendi bünyesinde çeşitli dönüşümleri başlatabilmek amacıyla ihtiyaç analizleri gerçekleştirmiş, pek çok hizmetten kentteki göçmenlerin de faydalanabilmesi için harekete geçmiştir. Yeni dönemdeki faaliyetlerinden olan “Yuvamız İstanbul” kreşlerine göçmenlerin ve mültecilerin çocuklarının da kayıt olabilmeleri için gerekli düzenlemeler yapılması, İSMEK (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları)'lerde verilen eğitim içeriklerinin geliştirilmesi, İBB Kadın Dayanışma Evi'nin göçmen ve mülteci kadınlara da hizmet vermesi, kadın dayanışma hattının çok dilli hizmet sunması, Bölgesel İstihdam Ofisleri'nin göçmenlerin ve mültecilerin istihdamını desteklemesi, özellikle pandemi döneminde sunulan aynı hizmetlerden göçmenlerin ve mültecilerin de yararlanabilmesi, hizmetlerle ilgili çok dilli bilgilendirici materyallerin üretilmesi ve yaygınlaştırılması gibi değişimler bu alandaki dönüşümün ilk adımları olarak görülebilir. Göç Birimi bünyesinde tercüme ihtiyacı duyulan dillerde tercümanların yanı sıra uzman personellerin çalıştırılması ve kapsayıcı hizmet üretiminin burada yürütülen koordinasyonla Sosyal Hizmetler Müdürlüğü, Engelliler Müdürlüğü, Kadın Aile Müdürlüğü'nün yanı sıra Zabıta Müdürlüğü, Halkla İlişkiler Müdürlüğü ve Mezarlıklar Müdürlüğü gibi birçok müdürlük ile de aktif çalışması planlanmaktadır. Pilot olarak planlanan bu çalışmanın uzun vadede İstanbul'da ilçe belediyelerinin de kullanımına açılması, ilçe belediyelerinde de hizmetlerin kapsayıcılığının artırılması taslak doküman olarak sunulan Eylem Planı'nın faaliyetleri arasında yer almaktadır. Bu kapsamda İBB, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK-UNHCR)'nin desteğiyle başlattığı “İstanbul İlçe Belediyeleri Göç Yönetişimi Kapasitesi Değerlendirilmesi Projesi” ilçe belediyelerinde göç alanında hizmet bazında durum ve ihtiyaç analizinin yapılması, bu alanda sürdürülebilir, bütüncül politikaların geliştirilmesi için ilçeler özelinde politika önerileri geliştirilerek oluşturulan raporların ulusal makamlara ve fon veren uluslararası kuruluşlara sunulmasını amaçlamaktadır. ⁷

⁷ Ekim 2020-Şubat 2021 arasında gerçekleştirilen çalışmanın bilgilendirici sunumu 18.02.2021 tarihinde Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) İstanbul Saha Ofisi, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı (WALD) ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi ev sahipliğinde düzenlenen IV. Mülteciler Alanında Belediyeler Arası Koordinasyon Toplantısı Kapsayıcılık: Ortak Sorunlar, Ortak Çözümler'de gerçekleştirilmiştir.

Son olarak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Stratejik Planı'na yönelik yürüttüğü paydaş analizinde İstanbul'un en öncelikli sorunları arasında sıralanan deprem, mülteciler ve göçmenler, ve kent yoksulluğu/işsizlik sorunlarının ana teması olarak *mekâm ya da mekânın güvenliğini/sahipliğini kaybetme ve kaynakların azalması*, yerel yönetimlere göç alan yerel toplumun algısına dair oldukça önemli bir ipucu vermekte ve kent içindeki birlikte yaşamın inşa edilmesinde kapsayıcı bir mekânsal planlamanın önemine işaret etmektedir. Göç alan toplumda hali hazırda hissedilen *var olan toprağı kaybetme korkusu* ile göç eden toplumdaki *yerinden edilmişliğin yarattığı yıkım duygusunun yerini birlikte var olabilme anlayışının alabilmesi* için pek zor ve uzun bir süreç gerekmektedir. Bu süreçte yerel yönetimlere ise birlikte yaşam alanları oluşturmak ve kentin tüm paydaşlarını bir araya getirmek konusunda önemli bir rol düşmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin göç alanında ortaya koymaya çalıştığı yaklaşım ve kapsayıcılık çalışmaları, bu alanda uzun yıllardır kısıtlı olanaklarla çaba gösteren ilçe belediyeleri için de destekleyici bir nitelik taşımakta, göç yönetişiminde yerel yönetimleri güçlendiren işlevsel bir koordinasyonun sağlandığı, geliştirilen stratejiler ve eylem planları ile desteklenen kentte bütüncül bir göç politikasının önünü açmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin bu alanda sürdürülebilir politikalar ortaya koyması ve kapsayıcı olabilmek adına gereken dönüşümü gerçekleştirebilmesi için ulusal düzeyde yasal değişikliklerin yapılması ve teşvik edici bir siyasi söylemin kurulması gerekmektedir.

Bu doğrultuda ihtiyaçların doğru anlaşılması ve en uygun sürdürülebilir çözümlerin geliştirilmesi hususunda göç yönetişiminin önemli aktörleri haline gelen yerel yönetimlerin tecrübelerinin ulusal düzeyde gerçekleştirilen çalışmalara ve üretilen politikalara ışık tutacağını söylemek mümkündür. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin göç yönetişiminde etkin birer aktör haline gelmesini sağlayacak adımların atılmasında yasal mevzuatın yeniden düzenlenmesi önemli bir rol oynayacaktır. Ancak belediyelerin yetki ve bütçe kısıtlamalarına dair düzenleme tek başına yeterli olmamakta, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü başta olmak üzere diğer kamu kurumlarının belediyelerle eşgüdümlü çalışması ve veri paylaşımına açık olması da oldukça önemlidir.

Kaynakça

- Ağca, M. (2019). Göç yönetiminin yeni aktörleri olarak yerel yönetimler: İstanbul alan araştırması, yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ainscow, M. (2005). Understanding the development of an inclusive education system. *Electronic Journal of Research in Educational Psychology*, 3(7), 5–20.
- Artiles, A.J., and E.B. Kozleski. (2007). Beyond convictions: Interrogating culture, history, and power in inclusive education. *Language Arts* 84: 351–8.
- Belediye Kanunu. (2005). T. C. Resmi Gazete, 25874, 13 Temmuz 2005. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> . (Erişim tarihi:11.03.2021).
- Castles, S., Miller, M. J. (2008). Göçler çağı: modern dünyada uluslararası göç hareketleri, Çevirmenler: , Bal, B. U. & Akbulut, İ., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, M. M. (2017). “Kopuş”tan “uyum”a kent mültecileri suriyeli mülteciler ve belediyelerin süreç yönetimi: İstanbul örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Erdoğan, M. M. (2018). Suriyeliler barometresi: Suriyelilerle uyum içinde yaşamın çerçevesi: SB 2017. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.



- Erdoğan, M. M. (2020). Suriyeliler barometresi 2019: Suriyelilerle uyum içinde yaşamın çerçevesi: SB 2019. Orion Kitabevi.
- IOM. (2019). Baseline assessment in İstanbul province analysis report. <https://doi.org/10.1111/1467-9817.00071>. (Erişim tarihi: 05.03.2021).
- Geçici Koruma Yönetmeliği. (2014). T. C. Resmi Gazete, 29153, 22 Ekim 2014. <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/evraklar/mevzuat/Gecici-Koruma.pdf>. (Erişim tarihi: 06.03.2021).
- T.C. İstanbul Büyükşehir Belediyesi. (2019). 2020-2024 Stratejik Plan. <https://www.ibb.istanbul/Uploads/2020/2/iBB-STRATEJIK-PLAN-2020-2024.pdf>. (Erişim tarihi: 07.03.2021).
- UNHCR Türkiye İstatistikleri. <https://www.unhcr.org/tr/unhcturkiyeistatistikleri>. (Erişim tarihi: 07.03.2021).
- Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı 2018-2023 (2019). <https://www.goc.gov.tr/uyum-strateji-belgesi-ve-ulusal-eylem-plani>. (Erişim tarihi: 11.03.2021).
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. (2013). T. C. Resmi Gazete, 28615, 11 Nisan 2013. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm>. (Erişim tarihi: 06.03.2021).
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik. (2016). T. C. Resmi Gazete, 29656. 17 Mart 2016. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160317-11.htm>.(Erişim tarihi: 06.03.2021).
- Url-1:**<https://www.sozcu.com.tr/2019/gundem/olay-yaratan-pankarti-astiran-iyi-partili-ilay-aksoy-asil-beka-sorunu-suriyeliler-3924115/>. (Erişim Tarihi: 10.03.2021).
- Url-2:** <https://koordinasyonplatformu.org/>.(Erişim Tarihi: 10.03.2021).