

TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE GÜVENLİK-KALKINMA BAĞI: ULUSAL KALKINMA PLANLARI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Ahmet BARBAK¹

ÖZ

Bu makale, Türkiye'de kamu politikası sürecinde güvenlik-kalkınma bağına incelemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın gerçekleştirilmesi için öncelikle güvenlik koşullarının sağlanması gerektiği fikrine dayanan güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımı, 1980'li yıllardan itibaren uluslararası kalkınma topluluğu içerisinde gelişmiştir. Güvenlik-kalkınma bağı, uluslararası ölçekte güvenlik ve kalkınma işbirliği politikalarının bütünleştirilmesine dayanırken ulusal ölçekte çeşitli ekonomik, siyasal ve toplumsal kamu politikası süreçlerinin toplumun güvenlik ihtiyaçları ile devletin güvenlik hizmetleri göz önünde bulundurularak yürütülmesini öngörmektedir. Başta Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) olmak üzere resmi kalkınma yardımı işbirliğinde yer alan uluslararası örgütler ve ülkeler, gelişmekte olan ülkelerle ilişkilerini bu yaklaşıma uygun olarak biçimlendirmeye başlamıştır. Gelişmekte olan bir ülke olarak Birleşmiş Milletler ve OECD üyesi Türkiye, bu yaklaşımdan bağımsız düşünülmemelidir. Güvenlik-kalkınma bağına Türkiye'de kamu politikası sürecine aktarılıp aktarılmadığı kalkınma planlarında görülebilir. Kalkınma planları, çeşitli ekonomik, siyasal ve toplumsal politika alanlarını bir araya getiren içeren temel politika dokümanlardır. Bu kapsamda, araştırma, güvenlik-kalkınma bağına kamu politikası sürecine aktarılıp aktarılmadığını ortaya çıkarmak için Türkiye'de 1990-2018 dönemini kapsayan beş tane kalkınma planı üzerinden yapılmaktadır. Araştırmada İçerik Analizi yöntemi kullanılmaktadır. İnceleme göstermektedir ki, Türkiye'de güvenlik-kalkınma bağı, ekonomik güvenlik-kalkınma ve iç güvenlik-kalkınma ilişkileri üzerinden kurulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Güvenlik-Kalkınma Bağı, Kamu Politikası Süreci, Politika Transferi, Türkiye.

Jel Sınıflandırması: F50, H10, H80, O20.

SECURITY-DEVELOPMENT NEXUS IN PUBLIC POLICY PROCESS IN TURKEY: A STUDY ON NATIONAL DEVELOPMENT PLANS

ABSTRACT

This article examines the security-development nexus in public policy process in Turkey. The security-development nexus, which rests upon the notion that security conditions need to be achieved primarily to realize development in developing countries, has evolved within the international development community since 1980s. Security-development nexus envisages that various economic, political and social policies should be conducted taking into account society's security needs and state's security services at national level as well as it depends on integrating security and development cooperation policies at international level. The international organizations and countries that take part in cooperation for official development assistance including The United Nations Development Programme (UNDP) and Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) have commenced shaping their relations with developing countries in conformity with this approach. Turkey, which has been a member of United Nations and OECD, and a developing country, should not be considered independent of this approach. Whether the security-development nexus has been transferred into public policy process or not can be seen in national development plans. Development plans are principal policy documents that encompass various economic, political and social policy areas. In this context, in order to discover whether the security-development nexus has been transferred into public policy process, this study has been exercised over five development plans that cover 1990-2018 period in Turkey. In the study, Content Analysis is used. The analysis demonstrates that security-development nexus in public policy process has been established virtually upon economic security-development and internal security-development relations in Turkey.

Keywords: Security-Development Nexus, Public Policy Process, Policy Transfer, Turkey.

JEL Classification: F50, H10, H80, O20.

¹ Yrd.Doç.Dr., İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, abarbak01@gmail.com

Makalenin Geliş Tarihi: 04.10.2016 / Yayına Kabul Tarihi: 18.11.2016

1. Giriş

Kamu politikası sürecinde ve örgütlenmesinde güvenlik ile kalkınma alanlarının bütünleştirilmesine dayanan güvenlik-kalkınma bağı, 1980'li yılların sonundan itibaren uluslararası politika alanında gelişerek uluslararası ve ulusal ölçekleri biçimlendirmeye başlamıştır. Bu durumu, uluslararası ölçekte kalkınma ve güvenlik amaçlı kurulmuş uluslararası örgütlerin politika süreçlerinde ve örgütlenme biçimlerinde görmek mümkündür.¹ Ulusal ölçekte ise, ülkelerin kamu politikası süreçlerinin ve örgütlenmelerinin bu çerçevede geliştiği görülmektedir. Bu durum, uluslararası ölçekten ulusal ölçeye doğru bir *politika transferi*² olarak nitelenebilir (Dolowitz ve Marsh, 1996; Dolowitz ve Marsh, 2000; Dolowitz, 2003; Jones ve Newburn, 2006; Holzinger ve Knill, 2005; Evans, 2009; Stone, 2001; 2004; 2010; Keohane, 2002; Hettne, 2002; Benson ve Jordan, 2011).

Burada uluslararası ölçek, uluslararası kalkınma topluluğunu ifade etmektedir. Uluslararası kalkınma topluluğu, OECD Kalkınma Yardımı Komitesi (DAC) üyesi devletler, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile geçiş ülkelerine kaynak³ transferi yapan Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası (DB) gibi uluslararası örgütler ve devlet dışı aktörlerden (çok uluslu şirketler, hükümet dışı örgütler vb.) oluşmaktadır. Ulusal ölçek ise, uluslararası kalkınma topluluğunun kaynak ve politika transferi yaptığı ülkeleri temsil etmektedir.

Güvenlik-kalkınma bağına yönelik politika transferini iki kavram üzerinden açıklamak mümkündür. Birincisi, *insani güvenlik* kavramıdır. UNDP tarafından 1994 yılında İnsani Kalkınma Raporu ile uluslararası politika gündemine taşınan bu kavram, 1990'lı yıllardan itibaren uluslararası kalkınma işbirliğinin temel tezi olarak ele alınabilir. Güvenlik-kalkınma bağına ilişkin ikinci kavram ise, *uluslararası kalkınma işbirliği* kavramıdır. Uluslararası kalkınma işbirliği ülkeler arası kaynak transferi sürecinde yer alan devletler, uluslararası örgütler ve devlet dışı aktörler arasındaki ilişki kurma biçimini ifade etmektedir. Bu ilişki biçiminde kaynak transferine yönelik koşullar ve standartlar yoluyla politika transferi yapılmaktadır.

¹ Örneğin, AB güvenlik-kalkınma bağına uygulama alanlarından birisi olan güvenlik sektörü reformu konusunda 2005 yılında bir Konsept geliştirmiş; böylece hem Avrupa Güvenlik Stratejisi ile kalkınma arasında ilişki kurmuş hem de kalkınmadan sorumlu Avrupa Komisyonu ile güvenlikten sorumlu AB Konseyi arasında işbirliği ve uyum mekanizmaları oluşturmuştur. Ayrıca, güvenlik sektörü reformunu ülkeler için üyelik sürecinde bir koşul haline getirmiştir.

² Politika transferi, geçmişteki ya da mevcut bir siyasal sistemdeki politikalara ait bilginin, idari düzenlemelerin, kurumların ve fikirlerin bir başka siyasal sistemde benzer biçimde gönüllü ya da zorlayıcı olarak geliştirilmesi süreci olarak tanımlanabilir (Dolowitz ve Marsh, 1996; Dolowitz ve Marsh, 2000). Politika amaçları, politika yapısı ve içeriği, politika araçları ya da idari teknikler, kurumlar, ideolojiler, fikirler, tavırlar ve kavramlar, alınan dersler politika transferi konusu olabilmektedir (Dolowitz, 2003; Jones ve Newburn, 2006).

³ Burada kaynak, Resmi Kalkınma Yardımı (ODA) kavramı ile ifade edilmekte; meta ve mali kaynaklar ile teknik yardım kapsamaktadır (OECD, 2008a; Hynes ve Scott, 2013). Mali kaynaklarla kapsamında kalkınma hedefleri ve projelerine kredi vb. finansman sağlanırken teknik yardım yoluyla bilgi (tavsiye, uzmanlık eğitimi vb.) transferi sağlanmaktadır.

Güvenlik-kalkınma bağı, güvenlik politikası ve kalkınma politikası olmak üzere iki politika alanı üzerinden incelenebilir. Güvenlik amaçlı örgütler, insani güvenlik yaklaşımı çerçevesinde politika ve örgütlenme değişikliklerine giderken¹ kalkınma amaçlı örgütler ve bunlara üye ülkeler de kalkınma yardımı programlarına güvenlik boyutunu eklemektedir.² Uluslararası örgütlere üye ya da onlarla ilişki içerisinde olan ülkeleri de iki gruba ayırmak mümkündür. Bunlardan ilk grup, uluslararası kalkınma işbirliği çerçevesinde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere kalkınma yardımı yapan ülkelerdir.³ Diğer ülke grubu ise, resmi kalkınma yardımları alan ülkelere dayanmaktadır.

BM, OECD, DB, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve AB ile ilişkileri olan Türkiye de bu olgudan bağımsız ele alınmamalıdır. Çeşitli dönemlerde kaynak alan ve diğer gelişmekte olan ülkelere kaynak sağlayan bir ülke olarak Türkiye (Tosunoğlu, 2015; OECD, 2016), bu çerçevede uluslararası alandan politika transferi yapılan bir ülkedir. Bu kapsamda, *çalışmanın temel savı Türkiye'ye güvenlik-kalkınma bağına ilişkin uluslararası politika transferi yapıldığı* yönündedir. Çalışmanın amacı ise, güvenlik-kalkınma bağına ilişkin Türkiye'de kamu politikası sürecine aktarılıp aktarılmadığını; aktarıldıysa bu ilişkinin nasıl kurulduğunu ortaya koymaktır. Çalışma, güvenlik-kalkınma bağına ilişkin kuramsal/kavramsal bir tartışmaya girişmaksızın politika ölçeğinde bir incelemeyle dayanmaktadır.

İnceleme, 1990-2018 dönemine ait beş kalkınma planı üzerinden yapılmaktadır.⁴ Kalkınma planı, Türkiye'de kalkınma politikasının en üst seviyedeki dokümanıdır. Kalkınma politikası bileşenlerini gösteren kalkınma planları, politika sürecinin belirli

¹ Bu duruma, BM'nin güvenlik konusuna yaklaşımı örnek olarak verilebilir. Güvenlik sorunlarının devletler arasında olmaktan ziyade devletler içinde ortaya çıktığını belirten BM, devlet güvenliği ile insani güvenliği bir arada ele almakta ve güvenlik konularının insani güvenlik boyutlarını kapsayacak biçimde daha geniş çerçevede alınmasını talep etmektedir (United Nations, 2004). Güvenlik alanındaki bu değişime doğrudan güvenlik amaçlı kurulmuş olan Kuzey Atlantik İttifakı Örgütü (NATO) de örnek olarak verilebilir. NATO da, geleneksel güvenlik yaklaşımıyla insani güvenlik arasındaki bağı kurmaya çalışmaktadır. Bu konudaki ayrıntılı bir çalışma için bkz. Kfir (2015).

² Bu duruma en iyi örnek olarak, uluslararası resmi kalkınma yardımlarını yöneten OECD verilebilir. OECD, ekonomik ve kalkınma işbirliği amaçlı kurulmuş bir örgüt olmasına rağmen, güvenlik sektörü reformu konusunda politika geliştiren bir örgüte dönüşmüş; 2005 ve 2007 yıllarında "güvenlik sektörü/sistemi reformu" konusunda uluslararası alanda dayanak olarak kabul edilen rehber niteliğinde bir doküman yayımlamıştır. Diğer uluslararası örgütler ve ülkeler, güvenlik sektörü reformu konusunda bu rehberi esas almaktadır. Bkz. OECD (2005) ve OECD (2007).

³ Örneğin, uluslararası kalkınma işbirliği içerisinde bulunan İngiltere'de, 1997 yılında İşçi Partisi'nin iktidara gelmesinin hemen ardından Başbakan'a bağlı "Uluslararası Kalkınma Bakanlığı (DFID)" kurulmuştur. Bakanlık amacını, "sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve yoksulluğun önlenmesi" olarak açıklamış; güvenliği kalkınmanın sağlanması ve yoksulluğun önlenmesi için ön koşul olarak ilan etmiştir. DFID, 1997 yılında, güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımına dayanan güvenlik sektörü reform programlarının temelini atmış ve bu reform programlarının OECD rehberliğinde yürütülmesini önermiştir. Bkz. DFID (1997; 2000; 2002).

⁴ Kalkınma planlarına erişmek için bkz. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> (Erişim: 03.04.2016).

bir zaman aralığında izlenmesine ve değerlendirilmesine imkân vermektedir. Araştırmanın 1990 yılından başlatılmasının nedeni, 1987 yılında yayımlanan Brundtland Raporunu takip eden ilk kalkınma planının 1990-1994 dönemini kapsıyor olmasıdır. Çalışma, aşağıdaki sorulara cevap aramaktadır:

- Güvenlik-kalkınma ilişkisi Türkiye’de kalkınma planlarına aktarılmış mıdır?
- Her bir kalkınma planında (1990-1994, 1996-2000, 2001-2005, 2007-2013, 2014-2018) güvenlik-kalkınma ilişkisine yönelik ortaya çıkan kavramlar nelerdir?
- Kalkınma planlarında güvenlik-kalkınma ilişkisini kuram kavramlarda zaman içerisinde değişim olmuş mudur? Olduysa, nasıl bir değişim olmuştur?

Bu sorulara cevap aramak amacıyla, İçerik Analizi uygulanmıştır. İçerik Analizi-nin uygulanmasında, bu maksatla geliştirilmiş MAXQDA programından istifade edilmiştir. İçerik Analizi için kodlar ve kavramlar, güvenlik-kalkınma bağına ilişkin uluslararası politika dokümanlarının ve kalkınma planlarının incelenmesi yoluyla oluşturularak düzenlenmiştir. Son olarak, analizden elde edilen bulgular tartışılarak yorumlanmıştır.

2. Kavramsal Çerçeve: Güvenlik-Kalkınma Bağı

Güvenlik-kalkınma bağı, 1980’li yıllardan itibaren uluslararası seviyede gelişen bir politika alanı olmuştur. Bu yaklaşım sadece kalkınma yardımlarına odaklanmak yerine diğer politika alanlarını da kapsayan bir yaklaşımı temsil etmektedir.¹ BM ve OECD DAC üye ülkelerinden oluşan uluslararası kalkınma topluluğu içinde gelişen bu politika yaklaşımı, kalkınma ve güvenliğin birbirlerinin ön koşulu olduğu (Stern ve Öjendal, 2010) tezi üzerine inşa edilmiştir. Buna göre, kalkınma için asgari seviyede güvenlik koşulları gerekirken güvenlik için de asgari seviyede kalkınma gerekmektedir (Duffield, 2001; Hrychuk, 2009).

Burada kalkınma, BM’nin ekonomik, toplumsal ve çevresel boyutları içeren sürdürülebilir kalkınma kavramını ifade etmektedir. Güvenlik ise, milli güvenlik ve insani güvenlik kavramlarının oluşturduğu bütündür. Askeri ve dış odaklı bir yaklaşıma sahip milli güvenlik kavramında analiz birimi devlet iken insani güvenlik kavramında analiz birimi insandır. Bu çerçevede BM, devletlerin ulusal kalkınma politikalarını sürdürülebilir kalkınma kavramı çerçevesinde, güvenlik politikalarını ise insani güvenlik kavramı çerçevesinde biçimlendirmelerini talep etmektedir. Bu yaklaşım, milli güvenlik odaklı bir güvenlik yaklaşımından insani güvenlik odaklı bir güvenlik yaklaşımına geçilmesini öngörmektedir.

¹ OECD DAC tanımına göre, Resmi Kalkınma Yardımı, DAC resmi kalkınma yardımı listesindeki ülkeler ve topraklar ile çok taraflı örgütlere sermaye, mal ve hizmet akışlarını ifade etmektedir. Ancak bu akışların donör ülkelerin resmi kurumları tarafından yapılması ve amacının yardım alan ülkenin ekonomik kalkınması ve refahının artırılması olması gerekmektedir. OECD DAC dış yardımı ise, ekonomik kalkınmayı ve refahı desteklemek amacıyla tasarlanmış, bağış ya da kredi şeklinde verilen mali, aynı ve teknik yardım olarak tanımlanmaktadır. 1990’lı yıllardan itibaren, OECD resmi kalkınma yardımları dışındaki politikaların (ticaret, yatırım, güvenlik, göç vb.) kalkınma üzerindeki etkilerini dikkate alan bir yaklaşım değişikliğine gitmiştir (Bartenev ve Glazunova, 2013).

Kalkınma ile güvenlik arasında kurulan ilişki, Soğuk Savaş dönemine ait önceki askeri ve dış güvenlik odaklı güvenlik yaklaşımından bir farklılaşmayı temsil etmektedir. Özellikle gayrisafi yurt içi hasılası ve kişi başına düşen geliri nispeten çok düşük olan ülkelerde toplumsal çatışma olasılığının yüksek olduğunun tespit edilmesi, kalkınma ile güvenlik arasında kurulan nedensellik ilişkisinin ampirik temelini oluşturmaktadır (International Peace Academy, 2004). Bu kapsamda, BM'nin sürdürülebilir kalkınma politikasının bileşenlerinden birisi de güvenlik olmuştur (World Commission on Environment and Development, 1987; Harris, 2000; Chandler, 2007).

Güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımının, 1987 yılında sürdürülebilir kalkınma politikasının çerçevesini çizen BM Çevre ve Kalkınma Komisyonu Raporuna (Brundtland Raporu) dayandığı söylenebilir. Bu Raporun "Uluslararası İşbirliği ve Kurumsal Reform" bölümünde *Barış, Güvenlik, Kalkınma ve Çevre* başlığına yer verilmiştir. Burada, siyasi ve askeri tehditlere yönelik milli güvenlik geleneksel güvenlik yaklaşımı olarak eleştirilmekte; güvenliğin çevresel sorunları da içine alacak biçimde genişletilmesi ve ülkelerin bu konuda işbirliği yapması istenmektedir (World Commission on Environment and Development, 1987). Bunun için başta nükleer silahlar olmak üzere kitle imha silahlarının çevreye zararlı olduğu; ayrıca, çevresel sorunların ve özellikle ülkelerin kıt doğal kaynakları kontrol etmeye yönelik amaçlarının siyasi gerilimlerin ve askeri çatışmaların nedeni olduğu belirtilmektedir. Aynı çerçevede, askeri çatışmaların ise insanları yaşadıkları yeri terketmek zorunda bıraktığı da ifade edilerek güvenlik ile sürdürülebilir kalkınma arasında bir nedensellik ilişkisi kurulmaktadır. Ayrıca, askeri harcamaların azaltılması yoluyla kalkınmaya ayrılan kaynakların artacağı ve böylece sürdürülebilir kalkınmanın destekleneceği belirtilmiştir (World Commission on Environment and Development, 1987).

Güvenlik-kalkınma bağı, 1990 yılında DB tarafından yayımlanan *Kalkınma için Güvenlik* başlıklı bir Raporda da yer almıştır. Raporda, ekonomik büyüme ve yoksulluğun azaltılması için uluslararası mali kuruluşların (DB, IMF vb.) mevcut işlevleri yanında güvenlik meseleleriyle ilgili şu işlevleri de üstlenmesi gerektiği belirtilmiştir (Stremmlau, 1990: 2-3; 26-40):

- Bölgesel barış ve güvenlik anlaşmaları için yardım sağlanması,
- Askeri harcamalarda meydana gelen artışlara/azalışlara ceza veya ödül uygulanması,
- Gelişmekte olan ülkelere atmosfer, su kaynakları, biyolojik çeşitlilik gibi yeni nesil güvenlik meselelerini yönetebilmeleri için yardım edilmesi.

Bu yaklaşımı sürdüren UNDP, *İnsani Güvenliğin Yeni Boyutları* temalı 1994 yılı İnsani Kalkınma Raporunu yayımlamıştır. İnsani güvenlik kavramının, bir kalkınma raporunun temasını oluşturması ve o güne kadar güvenlik-kalkınma ilişkisine yönelik politika önerilerini bütüncül ve analitik olarak bir araya getirmesi nedeniyle, güvenlik-kalkınma bağına temsil eden başlıca kavram olduğunu söylemek mümkündür.

UNDP (1994: 24-33) tarafından çok boyutlu bir *insani güvenlik* kavramı tanımlanmıştır:

- İktisadi Güvenlik: Ücret karşılığı sürekli çalışarak ya da son çare olarak sosyal güvenlik yoluyla temel bir gelire sahip olma.
- Gıda Güvenliği: Temel gıdaya fiziki ve iktisadi olarak sürekli erişim.
- Sağlık Güvenliği: Hastalık ve sağlıksız bir yaşam biçiminden asgari korunma.
- Çevre Güvenliği: Kısa ve uzun vadede çevre sorunlarından korunma.
- Kişisel Güvenlik: Vatandaşlık bağı ile bağlı olunan ya da diğer devletlerin, devlet dışı aktörler ile diğer bireylerin ve grupların fiziksel şiddetinden, ev içi kötü muameleden ve benzerlerinden korunma.
- Toplumsal Güvenlik: Geleneksel ilişkilerin ve değerlerin kaybolmasından ve mezhepsel ve etnik şiddetten korunma.
- Siyasal Güvenlik: Temel insan haklarına saygı gösterilen bir toplum içinde yaşama; bireylerin ve grupların, hükümetin fikirler ve bilgi üzerinde denetim uygulamasına karşı özgürlüklerinin temin edilmesi.

İnsani güvenlik, devlet yerine birey odaklı güvenlik tanımlamalarını temsil etmektedir. UNDP (1994), toprak güvenliğine vurgu yapan bir güvenlik yaklaşımından insanların güvenliğine vurgu yapan bir güvenlik yaklaşımına geçilmesi ve güvenliğin silahlanma yerine insani kalkınma yoluyla sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Dünya Bankası'nın 2000 yılında yayımlanmış olduğu bir raporda da insani güvenlik, yoksulluğun azaltılması ve kalkınma için ön koşul olarak kabul edilmiş ve yoksulların güvenlik ihtiyaçları *gelir istikrarı, günlük yaşamın öngörülebilirliği, suçtan korunma, psikolojik güvenlik* olmak üzere dört boyutta ele alınmıştır (World Bank, 2000).¹

Güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımının gelişiminde incelenmesi gereken bir diğer doküman, BM'nin Binyıl Kalkınma Hedefleridir (United Nations, 2000). Binyıl Kalkınma Hedeflerinin ana bileşenlerinden birisini güvenlik oluşturmaktadır. BM öncelikle, bütün ulusların güvenlik konusunda *ortak sorumluluk* üstlenmesini ve bu sorumluluğun BM'nin merkezinde olduğu *çok taraflılık* çerçevesinde uygulanmasını istemiştir.² Bunun yanı sıra, BM güvenliğinin sağlanmasında *ulusal ve uluslararası seviyelerde hukukun üstünlüğüne ve ulusal parlamentolarla daha fazla eşgüdüm sağlanmasına* vurgu yapmaktadır (United Nations, 2000).

¹ Burada *gelir istikrarı, istikrarlı ve düzenli gelire dayanan bir mali güvenlik olarak tanımlanırken günlük yaşamın öngörülebilirliği, insanların günlük yaşamlarının kendilerinin kontrolünde olması durumu ifade etmektedir. Diğer taraftan suçtan korunma, kanunsuzluk ve düzensizlikten korunmayı; psikolojik güvenlik ise, insanların belirli bir toplumsal gruba ait olmalarının getireceği duygusal güvenliği kastetmektedir.*

² *Ortak sorumluluk farklı devletlerin, farklı uluslararası örgütlerin ve farklı politika alanlarının birbirlerinin meseleleri konusunda sorumluluk alması gerektiği fikrine dayanmaktadır. Buna göre devletler, uluslararası örgütler ve politika alanları arasındaki farklılaşmanın ortaya çıkardığı eşgüdüm ve işbirliği sorunlarının aşılması istenmektedir (United Nations, 2004). Çok taraflılık ise, üç ya da daha fazla devletin ulusal politikalarının ya da bunlar arasındaki ilişkilerin belirli ilkelere uygun olarak ve geçici düzenlemeler ya da sürekli kurumlar yoluyla eşgüdümünün sağlanması olarak tanımlanabilir (Keohane, 1990: 731; Ruggie,*

BM, ulusal parlamentoların ulusal plan ve stratejilere ilişkin daha fazla rol ve sorumluluk üstlenmesi yanında ulusal ve uluslararası seviyelerde de daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik talep etmektedir (United Nations, 2016). BM, ulusal parlamentolarla işbirliğini üç başlık altında ele almaktadır: *ulusal parlamentoların kapasitelerinin güçlendirilmesi, hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi, ulusal yasaların ülkelerin uluslararası taahhütleriyle aynı hizaya getirilmesi*. BM, özellikle ulusal parlamentoların ulusal kalkınma stratejilerinin geliştirilmesi sürecine katılımını istemektedir. Böylece, milli güvenlik-kalkınma politikalarının BM politikalarına uyumunun ve kontrolünün istendiği açıktır.

Burada DB'nin de güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımından söz edilmelidir. DB, 2011 Dünya Kalkınma Raporunda *yurttaş güvenliğini sağlayan meşru kurumların ve yönetişimin güçlendirilmesinin şiddetin önlenmesi için çok önemli* olduğunu belirtmiştir (World Bank, 2011). İnsani güvenlik kavramı üzerine inşa edilen Rapor *yurttaş güvenliği* kavramını kullanmaktadır. Güvenliği kalkınmanın ön koşulu olarak niteleyen Rapora göre, yurttaş güvenliği, fiziksel şiddet ve şiddet korkusundan bağımsız olmayı ifade etmektedir. Yurttaş güvenliği evde, işyerinde, devletle ve toplumun diğer üyeleri ile olan siyasi, toplumsal ve ekonomik etkileşimlerde güvenliği kapsamaktadır. İnsani güvenlik kavramına dayanan Rapora göre, güvenliğin sağlanmasına yönelik reformlarda *meşru kurumlar*¹ oluşturulmalıdır (World Bank, 2011).

Güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımına ilişkin en güncel doküman ise, BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemidir. Bu Gündem, Binyıl Kalkınma Hedeflerine ilişkin politika sürecinden elde edilen tecrübelerle göre gözden geçirilerek daha ayrıntılı amaç ve hedeflerle 01 Ocak 2016 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.² Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi, güvenlik-kalkınma bağına şöyle ifade etmektedir: *“Barış ve güvenlik olmadan sürdürülebilir kalkınma gerçekleştirilemez; sürdürülebilir kalkınma olmadan ise barış ve güvenlik riskte olur.”* (United Nations, 2015). Sürdürülebilir Kalkınma Gündeminde *insan haklarına, hukukun üstünlüğüne ve her seviyede yönetişime dayalı, şeffaf, etkili ve hesap verebilir kurumlar oluşturulması* gerektiği belirtilmektedir. Bu kapsamda, özellikle *eşitsizlik, yolsuzluk, zayıf yönetim, yasa dışı finansal akışlar ve silah akışları* gibi etmenlerin güvenlik ortamını olumsuz etkilediği ifade

1992; Keohane ve Nye, 2000a; Keohane ve Nye, 2000b). Bu çerçevede, çok taraflı ilişkilerde ulusal ege-menliğin kısmen ya da tamamen ulus üstü kuruluşlara devri söz konusu değildir (Keohane, 2006).

¹ Rapor, meşruiyeti toplumsal, ekonomik ve siyasal düzenlemelerin ve bunların sonuçlarının uygun ve adil olmasını ifade etmektedir. Kurumlar bağlamında meşruiyet, taraflar arasında güven oluşturulmasını kapsamaktadır. Meşruiyet, süreç meşruiyeti (karar alma), performans meşruiyeti (kamu hizmetlerinin sunumu), uluslararası meşruiyet (uluslararası hukuka uygun değerleri ve sorumluluklar) olmak üzere üç biçimde tanımlanmaktadır (World Bank, 2011).

² BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündeminin, 2015-2030 döneminde ulaşılmaması öngörülen 17 amacı ve bu amaçlara ulaşmak için toplam 169 adet hedefi bulunmaktadır. Binyıl Kalkınma Gündemi ise, 8 adet amaca ve bu amaçlara ulaşmak için toplam 18 adet hedefe sahiptir.

edilmektedir (United Nations, 2015). Bunların aynı zamanda, Gündemin güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımında ele alınması öngörülen politika konularını oluşturduğu söylenebilir.

Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi *gıda güvenliği ve kişisel güvenlik* olmak üzere iki güvenlik konusuna odaklanmaktadır (United Nations, 2015). Gıda güvenliği ve kişisel güvenlik, UNDP (1994)'nin insani güvenlik yaklaşımının boyutlarından ikisini oluşturmaktadır. Gıda güvenliği, Sürdürülebilir Kalkınma Gündeminin öncelikli politika alanlarından birisini oluştururken kişisel güvenlik, kentsel planlama bağlamında ele alınmakta; sürdürülebilir kentsel gelişmenin sağlanması için yerel otoriteler ve topluluklarla birlikte çalışılarak şehirlerin ve insan yerleşim yerlerinin yenilenmesi ve böylece kişisel güvenliğin sağlanması hedeflenmektedir (United Nations, 2015). Güvenlik-kalkınma bağının bu çok disiplinli ve çok politikalı yapısı, politika sürecinin nasıl yürütülmesi gerektiği ile ilgili belirli ilkelere de işaret etmektedir. Bu çerçevede, güvenlik-kalkınma bağına ilişkin politika süreci *bütüncül yaklaşım ve politika uyumu* kavramları üzerinden açıklanabilir.

Öncelikle, hem uluslararası hem de ulusal ölçeklerde kalkınma, güvenlik ve insan hakları politikalarının birlikte ve birbirini destekleyici biçimde yürütülmesi istenmekte (United Nations, 2004); kalkınma ve güvenlik amaçlı işlev, süreç, politika ve örgütlerin ise, *bütüncül* bir yaklaşımla oluşturulması öngörülmektedir (OECD, 2005). Bütüncül yaklaşım, olay ve olguların bileşenlerinin etkileşimini dikkate alarak ve içerisinde buldukları çevre ile birlikte ele alınmasını öneren bir yaklaşımdır (Bunge, 1977). Sürdürülebilir kalkınmada bütüncül yaklaşım kalkınmaya karmaşık, çok yönlü ve boyutlu bakılmasını (Nieto, 1997), farklı politika süreçlerinin birbirini destekleyecek biçimde yürütülmesini (UNESCO, 2012), katılımcı yöntemlerle şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasını; yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, özel sektör ve ilgili diğer aktörler ile işbirliği yapılmasını (United Nations Development Group, 2015) ifade etmektedir.

Güvenlik-kalkınma bağı politika süreciyle ilgili sürekli vurgu yapılan kavramın *politika uyumu* olduğu söylenebilir. Politika uyumu kavramı, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren OECD bünyesinde diğer politika alanları yanında güvenlik-kalkınma bağına da içerecek şekilde gelişmiştir (Picciotto, 2005; OECD, 2008b; OECD DAC, 1995; OECD DAC, 1996; OECD, 2013). Sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde politika uyumu kavramını inceleyen Ashoff (2005), politika uyumunu negatif ve pozitif olmak üzere iki yönlü tanımlamaktadır. Negatif tanıma göre, politika uyumu *farklı politikalar arasında uyumsuzluk ya da tutarsızlık olmaması ve böylece birbirlerinin beklenen etkilerini olumsuz etkilememe durumunu* ifade etmektedir. Pozitif tanıma göre ise, ortak hedeflere ulaşmak için farklı politika alanlarının birbirlerini destekleyecek biçimde etkileşim içerisinde olmasını ifade etmektedir.

Politika uyumu ulusal ölçekte, farklı politika süreçlerinin eşgüdüm içerisinde ve birbirlerini destekleyecek biçimde yürütülmesini; politika ölçeğinde ise, politika amaçları, hedefleri, programları vb. arasında tutarlılık sağlanmasını gerektirmektedir

(OECD DAC, 1995; OECD DAC, 1996; OECD, 2002; OECD, 2008b; OECD, 2012; OECD, 2013). Politika uyumunda temel yönetsel işlevin ise, *eşgüdüm* olduğu söylenebilir. Ulusal ölçekte eşgüdüm için (1) gayri resmi çalışma uygulamalarının Bakanlıklar arasındaki iletişimi güçlendirmesi, (2) yönetim içerisinde mümkün olan en üst seviyede, çeşitli bakanlıkları kapsayacak ve bunlar arasında eşgüdüm sağlayacak mekanizmalar oluşturulması, (3) ulusal kalkınma kurumuna politika eşgüdümü sağlama yetkisi verilmesi gerektiği ifade edilmiştir (OECD, 2009).

Sonuç olarak, güvenlik-kalkınma bağı, hem uluslararası hem de ulusal ölçeklerde politika sürecinin, kamu örgütlenmesinin ve kamu hizmeti sunumunun yeniden biçimlendirilmesini öngörmektedir. Bu süreçte, uluslararası ölçekte geliştirilen politika tasarımının ulusal ölçeği uyarlaması söz konusudur. Bu nedenle, uluslararası kalkınma örgütleriyle ilişki içinde olan ülkelerin güvenlik ve kalkınma politikaları, örgütlenmeleri ve hizmet sunumlarında 1990'lı yıllardan itibaren ortaya çıkan değişimi açıklamada, güvenlik-kalkınma bağı göz ardı edilmemelidir.

3. Analiz ve Bulgular

Araştırmada, İçerik Analizi (Yıldırım ve Şimşek, 2013) kullanılmaktadır. Çalışmanın kavramsal çerçevesi oluşturulurken aynı zamanda analizde kullanılacak kodlar geliştirilmiştir. Analizde, uluslararası kalkınma topluluğunun dokümanlarının incelenmesiyle geliştirilen kodlar ile kalkınma planlarının incelenmesinden elde edilen güvenlik kavramları karşılaştırılmıştır. Güvenlik-kalkınma bağına ilişkin doküman incelenmesiyle oluşturulan kodlama Tablo 1'de gösterilmiştir.

Tablo 1: Doküman İncelemesine Göre Kodlar

Kod	Kavram
Ekonomik Güvenlik	Temel bir ücret geliri ya da sosyal güvenlik sistemi işsizlik aylığı
Gıda Güvenliği	Temel gıdaya fiziki ve iktisadi olarak sürekli erişim
Sağlık Güvenliği	Hastalık ve sağlıksız bir yaşam biçiminden asgari korunma
Çevre Güvenliği	Kısa ve uzun vadede çevre sorunlarından korunma
Kişisel Güvenlik	Devlet ve devlet dışı aktörler ile diğer bireylerin fiziksel şiddetinden korunma
Toplumsal Güvenlik	Geleneksel ilişkilerin ve değerlerin korunması; mezhepsel ve etnik şiddetten korunma
Siyasal Güvenlik	Demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü
Politika Uyum	Güvenlik ve kalkınma politikalarına ilişkin süreç, araç, yöntem, çıktı ve sonuçların uyumunun sağlanması.
Kamusal Otorite Örgütlenmesi	<ul style="list-style-type: none"> • Kamusal otorite kullanımı (devletin olmadığı ya da siyasal erk tarafından yönetilmeyen politika alanının kalmaması) • Mülki kontrol, emniyet ve güvenliğin sağlanması
Kurumlar arası Eşgüdüm ve İşbirliği	<ul style="list-style-type: none"> *Bakanlıklar arası komiteler, *Bakanlıklar arası fon mekanizmaları, *Uluslararası işbirliği *Stratejik planlama *Kaynakların dağılımı ve paylaşımı *Kamu kaynaklarını yönetme kapasitesinin geliştirilmesi

Güvenlik Hizmeti Sunumu	<ul style="list-style-type: none"> *Piyasa ekonomisi *İyi yönetim *Temel kamu hizmetlerinin sunumunun geliştirilmesi *Etkili güvenlik kurumları *Güvenlik hizmetlerinin birey odaklı, verimli, etkin, şeffaf, hesap verebilir olması *Devletin güvenlik hizmeti sunumunun iyileştirilmesi *Güvenlik Örgütlerinin Demokratik Sivil Gözetimi *Hukuki olarak tanımlanmış bir kurumsal güvenlik yapılanması *Ulus altı güvenlik örgütleri
-------------------------	--

Tablo 1 oluşturulduktan sonra, kalkınma planlarında “güvenlik/güvenliği” anahtar sözcükleriyle tarama yapılmış ve bu yolla kalkınma planlarına göre hem güvenlik sözcüğünün frekansları (görülme sıklıkları) hem de güvenlik kavramları ile bunların frekansları ortaya çıkarılmıştır (bkz. Tablo 2).

Tablo 2: Frekans Değerleri

	1990-1994	1996-2000	2001-2005	2007-2013	2014-2018
Kalkınma Planı Sayfa Sayısı	362	307	266	100	199
Kalkınma Planı Sözcük Sayısı	105.255	88.316	88.980	33.273	65.400
Güvenlik Sözcüğü Sayısı	45	156	83	64	116
Güvenlik Kavramı Sayısı	9	9	11	8	9

Tablo 2’ye göre, kalkınma planlarının sayfa sayısında bir azalma eğilimi görünürken güvenlik sözcüğü ve güvenlik kavramı sayılarının (frekanslarının) artış eğiliminde olduğu görülmektedir. 1990-2018 döneminde kalkınma planlarının sayfa sayıları da azalma eğilimindedir. Bu durumu daha iyi görebilmek için frekansları ortalama şeklinde ifade etmek mümkündür. Bunun için güvenlik kavramlarının frekansları, kalkınma planı sayfa sayılarına ve güvenlikle sözcüğü sayılarına oranlanmak suretiyle Tablo 3’te gösterilmiştir.

Tablo 3: Birim Frekans Değerleri

	1990-1994	1996-2000	2001-2005	2007-2013	2014-2018
Kalkınma Planı Sayfası Başına Güvenlik Sözcüğü	0,2	0,0508	0,312	0,64	0,582
Kalkınma Planı Sayfası Başına Güvenlik Kavramı	0,024	0,029	0,041	0,08	0,055
Kalkınma Planı Sözcük Başına Güvenlik Sözcüğü	0,0004275	0,0017663	0,00093279	0,0019234	0,0017737
Güvenlik Kavramı Başına Güvenlik Sözcüğü	0,124	0,057	0,132	0,125	0,094

Tablo 3'e göre, kalkınma planı sayfası başına güvenlik sözcüğü ve güvenlik kavramı oranları artış eğilimi göstermektedir. Bu iki eğilim birlikte ele alındığında, güvenlik konusunun kalkınma planlarında daha fazla yer aldığı söylenebilir. Kalkınma planı sözcük sayısı başına güvenlik sözcüğü sayısı artış eğilimi gösterirken güvenlik kavramı başına güvenlik sözcüğü sayısının ise azalma eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu durum önceki iki eğilimle birlikte ele alındığında, güvenlik sözcüğü kalkınma planlarında nispeten yoğunlaşırken güvenlik kavramlarının zaman içerisinde daha az ayrıntıda ele alındığı söylenebilir. Burada bahsedilen değişimin niteliğinin ortaya konulması için güvenlik kavramının inceleme dönemi içerisinde hangi boyutlarda politika sürecine girdiğinin de görülmesi gerekmektedir. Yani, güvenlik kavramları her bir kalkınma planında nasıl bir dağılım göstermiştir? Güvenlik kavramlarının kalkınma planları itibarıyla oransal dağılımı Tablo 4'te gösterilmiştir.¹

Tablo 4: Güvenlik Kavramlarının Kalkınma Planlarına Göre Görülme Oranı (%)

Güvenlik Kavramı	1990-1994	1996-2000	2001-2005	2007-2013	2014-2018
Sosyal Güvenlik	42,22	61,54	33,73	56,25	43,10
İç Güvenlik	31,11	12,82	15,66	12,50	15,52
Milli Güvenlik	4,44	1,28	1,20	-	0,86
Enerji Arz Güvenliği	2,22	1,28	-	9,38	12,07
Gıda Güvenliği	2,22	1,28	1,20	7,81	6,90
Trafik Güvenliği	-	8,97	15,66	9,38	4,31
Bilgi Güvenliği	-	-	4,82	1,56	5,17
Biyo-Güvenlik	-	-	3,61	1,56	0,86
İnsan Can Güvenliği	-	0,64	6,02	-	2,59
Tüketici Güvenliği	6,67	6,41	2,41	-	-
İş Güvenliği	6,67	4,49	9,64	1,56	6,03
Afet Güvenliği	-	-	6,02	-	-
Vergi Güvenliği	2,22	-	-	-	-
Siber Güvenlik	-	-	-	-	2,59
Kamu Güvenliği	2,22	-	-	-	-
Toplam	100	100	100	100	100

Tablo 4'e göre, 1990-1994 döneminde en sık görülen güvenlik kavramları *sosyal güvenlik* ve *iç güvenlik* kavramlarıdır. Bu dönemde, sosyal güvenlik ve iç güvenlik kavramlarının toplam güvenlik kavramı sayısının % 73,33'ünü oluşturduğu görülmektedir. Buna göre, bu dönemdeki kalkınma politikasının güvenlik gündemini sosyal güvenlik ve iç güvenlik konularının yönlendirdiğini söylemek mümkündür.

¹ Tablo 4'teki değerler, ilgili güvenlik kavramı kapsamında geçen güvenlik sözcüğü sayısının o kalkınma planındaki toplam güvenlik sözcüğü sayısına bölünerek yüzde şeklinde ifade edilmesiyle elde edilmiştir.

1996-2000 döneminde yine *sosyal güvenlik* ve *iç güvenlik* kavramları en sık görülen kavramlar olurken (toplam % 74,36) bu kez sosyal güvenlik kavramı sayısı nispeten artış göstermesine rağmen iç güvenlik kavramı sayısı nispi olarak belirgin bir azalma göstermiştir. Bu dönemde, önceki dönemde görülen kamu güvenliği ve vergi güvenliği kavramları görülmezken *trafik güvenliği* ve *insan can güvenliği* kavramları ilk kez kalkınma planına girmiştir. Ayrıca, kalkınma planı sayfa ve sözcük sayısı azalırken ve güvenlik sözcüğü sayısında belirgin bir artış meydana gelirken güvenlik kavramı sayısı önceki dönemle aynı kalmıştır. Bu durum, başta sosyal güvenlik olmak üzere güvenlik kavramlarının kalkınma planında yoğunlaştığını göstermektedir.

2001-2005 döneminde *sosyal güvenlik* ve *iç güvenlik* kavramları en sık görülen kavramlar olurken (toplam % 49,39), sosyal güvenlik kavramı önceki döneme göre belirgin olarak daha az görülmüştür. Bu dönemde, *biyo-güvenlik*, *afet güvenliği* ve *bilgi güvenliği* kavramları kalkınma planlarında ilk kez ortaya çıkmıştır. Ayrıca, güvenlik kavramı sayısında önceki dönemlere göre bir artış söz konusudur. Özellikle güvenlik sözcüğü sayısının önceki döneme göre azalmasına rağmen güvenlik kavramı sayısının artması, güvenlik kavramlarının bu dönemde nispeten daha az ayrıntıda ele alındığını göstermektedir. Bu dönemde kalkınma planı sayfa ve sözcük sayılarının azalması da bunu desteklemektedir.

2007-2013 döneminde de sosyal güvenlik ve iç güvenlik kavramları en sık görülen (toplam % 68,75) kavramlardır. Önceki döneme göre sosyal güvenlik kavramının nispi görülme oranı artış gösterirken iç güvenlik kavramının görülme oranında azalma meydana gelmiştir. Bu dönemde, güvenlik kavramı sayısı da önceki döneme göre azalmıştır. Tablo 3'e göre kalkınma planı sözcüğü/sayfası başına güvenlik sözcüğü ve güvenlik kavramı sayısı artarken güvenlik kavramı başına güvenlik sözcüğü sayısı azalmıştır. Bu durum, güvenlik sözcüğünün ve kavramlarının kalkınma planı içerisinde yoğunlaşmaya devam ettiğini göstermektedir.

2014-2018 döneminde en sık görülen güvenlik kavramları *sosyal güvenlik* ve *iç güvenlik* (toplam % 58,62) kavramlardır. Bu dönemde, *siber güvenlik* kavramının ilk kez kalkınma planına girdiği görülmektedir. Tablo 3'e göre, sözcük/sayfa başına güvenlik sözcüğü ve güvenlik kavramı sayısında önceki döneme göre azalma ortaya çıkarken güvenlik kavramı başına güvenlik sözcüğü sayısı azalmaya devam etmiştir. Bu dönemde, önceki döneme göre sayfa başına güvenlik kavramı sayısı azalırken güvenlik kavramı sayısında artış meydana gelmiştir. Bu durum, 2014-2018 döneminde güvenlik konusunun nispeten daha az yoğunlaştığını göstermektedir.

Tablo 4'te gösterilen değişimin niteliğinin daha derinlemesine anlaşılması için her bir güvenlik kavramının hangi konularla ilişkili olarak ele alındığına bakılmalıdır. Bunun için kalkınma planlarında güvenlik kavramlarının ilişkili olduğu konular kavram ağı şeklinde düzenlenerek EK 1:5'te verilmiştir. Kavram ağları, hem güvenlik kavramlarının farklı kalkınma planlarında hangi politika sorunlarına yönelik olarak ele alındığını hem de dönemlere göre güvenlik kavramlarında ve yaklaşımında ortaya çıkan değişimi göstermektedir.

Öncelikle, 1990'lı yıllarda güvenlik kavramlarının daha dar kapsamlı olduğu, 2000'li yıllardan itibaren ise artarak ve genişleyerek devam ettiği görülmektedir. Güvenlik kavramlarındaki çeşitlenme, güvenliğin kalkınma politika süreci içerisinde zamanla daha fazla yer alan bir politika konusu olduğunu ortaya koyarken güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımının da kalkınma politikasına etkisini göstermektedir. Burada, *iç güvenlik*¹ ve *milli güvenlik* kavramları üzerinde ayrıca durulmalıdır. Çünkü bu kavramlardaki değişim, güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımının inceleme dönemi içerisinde güvenlik alanına etkisini gösterecektir.

1990-1994 döneminde iç güvenlik hizmeti sunumunda caydırıcılık, önleyicilik, süratle müdahale ve uzun süreli mücadele öne çıkarken, iç güvenlik hizmetinin örgütlenmesinde ise, kariyer sistemine dayalı uzmanlaşma ile kamu kurumları arasında birlik ve uyuma vurgu yapılmıştır. Bunun yanı sıra, sivil gözetim ve kontrolün sağlanması amacıyla, polis ve jandarma üzerinde mülki idare amirlerinin otoritesinin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu dönemde, kamu güvenliğinin sağlanmasında sigorta sistemine geçilmesi ve İstanbul'a özel güvenlik örgütlenmesi oluşturulması da politika hedefleri arasında yer almaktadır. Bu durum, kamu güvenliği alanında piyasalaşmanın ilk adımı olarak ele alınabilir. İstanbul'a özel güvenlik örgütlenmesi ise, kentsel özelliklere göre değişen bir güvenlik örgütlenmesi yaklaşımını ifade etmektedir. Dolayısıyla, değişen bir iç güvenlik örgütlenmesi, genel olarak illerde uygulanan iç güvenlik örgütlenmesine göre farklı derecelerdeki merkezileşme ve yerelleşmeyi içerecektir.

1996-2000 döneminde, iç güvenlik alanında önceki döneme göre daha fazla konunun gündeme girdiği görülmektedir. Bu dönemde, iç güvenlik hizmeti sunumunda etkililik, şeffaflık ve halkla ilişkiler, süreklilik kavramlarına vurgu yapılmaktadır. Bunun yanı sıra, iç güvenlik hizmetinin örgütlenmesinde ele alınan konular şunlardır: bürokrasinin azaltılması, ana hizmetlerde uzmanlaşma, destek hizmetlerinde sivilleşme, kaynakların etkin kullanımı, teknik donatım yetersizliğinin giderilmesi, Sahil Güvenlik Komutanlığının devamlı personel yapısına kavuşturulması, çarşı ve mahalle bekçilerinin yetki ve sorumluluklarının düzenlenmesi, iç güvenlik kuruluşlarının İçişleri Bakanlığına bağlanması, iç güvenlikte kır-kent ayrımı (jandarma-polis ayrımı) sorunlarının giderilmesi ve istihbarat hizmetlerinin güçlendirilmesi. Önceki dönemde polis ve jandarmanın mülki idareye bağlanması hedeflenirken 1996-2000 döneminde İçişleri Bakanlığı seviyesinde bir merkezileşme öngörülmüştür. Özellikle örgütlenme sorunlarının önceki döneme göre daha geniş olarak ele alındığı görülmektedir. Bunun yanı sıra, ilk kez *göç* konusu iç güvenlik bağlamında kalkınma planında yer alırken İstanbul'a özel güvenlik örgütlenmesi ve diğer tarihi, ticari ve turistik yerler için kamusal

¹ İç güvenlik kavramı, bir ülkenin siyasi sınırları içerisinde kişilerin can ve mal güvenliğini, kamu düzenini ve güvenliğini, asayişini ve emniyeti sağlamayı ifade etmektedir. İç güvenlik, dış güvenlik ile birlikte milli güvenliğin iki bileşeninden birisini oluşturmaktadır. Bkz. Yılmaz (2012).

güvenlik yanında *özel güvenlik hizmeti sunumu* da gündeme girmiştir. Bu durum, güvenlik alanında piyasalaşmanın ikinci adımı olarak ele alınabilir.

2001-2005 döneminde, iç güvenlik konusunun önceki döneme göre daha geniş ele alındığı görülmektedir. İç güvenlik örgütlenmesine ilişkin konular şunlardır: uzmanlaşma, teknoloji yoğun teşkilatlanma, güvenlik personelinin üniversite işbirliğiyle eğitimi ve yetiştirilmesi, güvenlik hizmetleriyle ilgili olmayan görevlerin ayıklanması, personel artışının en aza indirilmesi, güvenlik tesislerinin konuşlanma maliyetlerinin en aza indirilmesi, her zaman ve her yerde kontrol, güvenlik kuruluşlarının hareket kabiliyetinin artırılması, teknoloji ağırlıklı yatırım, güvenlik kuruluşlarında geniş kapsamlı yeniden yapılanma ve önleyicilik. İç güvenlik hizmetinin örgütlenmesine ilişkin olarak ise, iç ve işe dönük şeffaflık, sürekli ve yapıcı halkla ilişkiler, medya aracılığıyla toplumun aydınlatılması ve bilinçlendirilmesine vurgu yapılmıştır. Bu dönemde, terör konusu iç güvenlik bağlamında ilk kez kalkınma planında yer almıştır. Bunun yanı sıra, AB ile küreselleşmeye uyum ve dünya ile bütünleşme hedefi konulmuştur. Bu dönemde, *örgütlenmede teknoloji, hizmet sunumunda şeffaflık, politika sürecinde küreselleşme, iç güvenlik sorunlarında ise terör* konuları öne çıkmıştır.

2007-2013 döneminde, iç güvenlik konusunun önceki döneme göre daha dar ele alındığı görülmektedir. İç güvenlik örgütlenmesinde, güvenlik kuruluşlarının hareket kabiliyetinin artırılması, kriminal altyapının güçlendirilmesi, kolluk kuvvetleri arasındaki eşgüdüm eksikliğinin giderilmesi, profesyonel bir sınır muhafaza teşkilatı kurulması, istihbaratta kurumlar arası eşgüdüm sağlanması, her zaman ve her yerde kontrol, önleyici, izleyici, etkin, hızlı, güvenilir istihbarat sistemi kurulması, politika hedeflerini oluşturmaktadır. İç güvenlik hizmetinin sunumunda ise, medya ve toplumun aydınlatılması ve bilinçlendirilmesi, işe ve içe dönük şeffaflık, sürekli ve yapıcı halkla ilişkiler hedeflenmiştir. Ayrıca, göç ve terör konuları iç güvenlik kapsamında birlikte ele alınmıştır. Bu dönemde, *örgütlenmede kriminal altyapı, sınır muhafaza teşkilatı ve istihbarat, eşgüdüm ve önleyicilik, hizmet sunumunda şeffaflık, iç güvenlik sorunlarında ise göç, terör ve örgütlü suçlar* öne çıkmıştır.

2014-2018 döneminde, iç güvenlik konuları önceki döneme göre genişleme göstermiştir. İç güvenlik örgütlenmesine ilişkin ele alınan konular şunlardır: kolluk kuvvetleri arası eşgüdüm ve işbirliği, ortak altyapı ve kabiliyet kullanımı, profesyonelleşme, personelin fiziki ve teknik donatımının geliştirilmesi, personelin nitelik ve nicelik olarak geliştirilmesi, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Siber Güvenlik Kurulu, istihbaratta kurumlar arası eşgüdüm, kriminal altyapının güçlendirilmesi, profesyonel bir sınır muhafaza teşkilatı kurulması, risk yönetimi, güvenlik birimlerinin görev ve yetki çatışmalarının önlenmesi, asayiş sorunları ile mücadele için özel ekipler oluşturulması, kent güvenliği yönetim sistemi oluşturulması. İç güvenlik hizmeti sunumunda ise, özgürlük-güvenlik dengesi, güvenli iş ve yaşam koşulları, toplum destekli kolluk, güvenlik hizmetlerinin kurumsal ve işlevsel niteliğinin artırılması, koruyucu ve önleyici hizmet, etkili asayiş hizmeti, yurttaş memnuniyeti konuları yer almaktadır. Bu dönemde, *terörizmin finansmanı* konusu ilk kez kalkınma planında yer

almıştır. Bunun yanı sıra, *kamu yatırımları içinde güvenlik payının artırılması ve güvenlik birimlerinin sivil denetimi* öngörülmüştür. Bu dönemde, *örgütlenmede işbirliği ve uzmanlaşma, kriminal altyapı, sınır muhafaza teşkilatı ve istihbarat, eşgüdüm ve önleyicilik, hizmet sunumunda şeffaflık, iç güvenlik sorunlarında ise göç, terör ve örgütlü suçlar* konuları öne çıkmıştır. Ayrıca *Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı* ile *Siber Güvenlik Kurulu* örgütlenmeleri ilk kez kalkınma planlarında yer alan örgütlenme biçimleridir. Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı terör konularında üst düzey eşgüdüm sorunlarını aşmaya yönelik iken Siber Güvenlik Kurulu siber suçların önlenmesine yönelik yeni gelişen bir iç güvenlik örgütlenmesine işaret etmektedir.

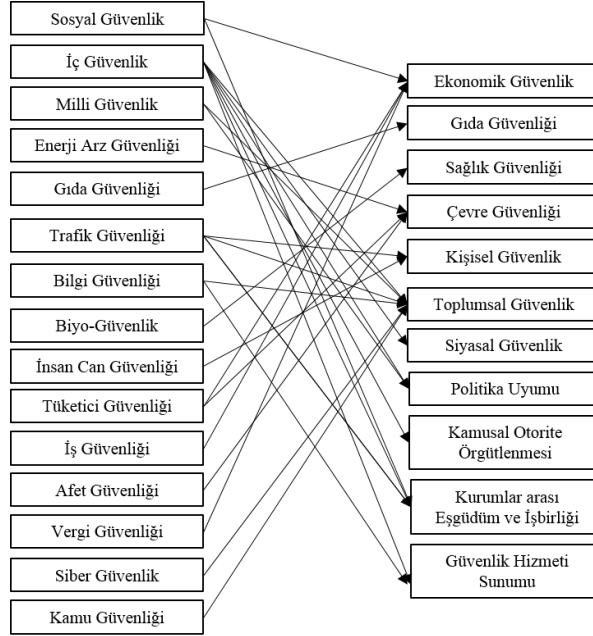
Milli güvenlik kavramına Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) dönemi hariç az oranda yer verildiği görülmektedir. Bu planlarda, milli güvenlik kavramlarından ziyade insan güvenlik unsurlarına daha fazla yer verilmiştir. 1990-1994 döneminde, *milli güvenlik haberleşme sektöründe milli savunma gereklerinin göz önünde bulundurulması* bağlamında yer alırken 1996-2000 döneminde, *özelleştirmelerde milli güvenlik açısından stratejik önem taşıyan kuruluşların öncelik dışı bırakılması* hedeflenmiştir. 2001-2005 döneminde, Avrupa Birliğine uyum kapsamında Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına yer verilmiştir. 2007-2013 döneminde milli güvenlik kavramına yer verilmezken 2014-2018 döneminde ise, siber suçlarla mücadele ve uluslararası güvenlik stratejileri ele alınmıştır.

Genel olarak 1990-2018 dönemine bakıldığında, kalkınma planlarında yer verilen güvenlik kavramları ile güvenlik kalkınma bağı kavramları (kodları) arasında ilişki kurarak ulusal politika süreci ile uluslararası politika süreci arasında bağlantı kurmak mümkündür. Bu kapsamda, 1990-2018 dönemi kalkınma planlarında görülen güvenlik kavramları ile Tablo 1’de verilen güvenlik-kalkınma bağı kodları EK 1:5 olarak verilen güvenlik kavram ağları çerçevesinde Şekil 1’de eşleştirilmiştir.

Şekil 1’e göre, inceleme dönemini kapsayan kalkınma planlarında tespit edilen 15 (on beş) adet güvenlik kavramı değişen yoğunluklarda olmakla birlikte, Tablo 1’de verilen güvenlik-kalkınma bağı kavramlarıyla eşleştirilebilmektedir. Bu durum, kalkınma planlarındaki güvenlik kavramlarının güvenlik-kalkınma bağının kavramsal çerçevesi ve politika söylemiyle uyumlu olarak geliştiğini göstermektedir. Altıncı Kalkınma Planından (1990-1994) itibaren güvenlik kavramlarına yer verilmektedir. İnceleme dönemine genel olarak bakıldığında;

- Kalkınma planlarının her birinde güvenlik konusuna yer verildiği ve böylece Türkiye’de güvenliğin kalkınma politikasının bileşenlerinden birisi olduğu,
- Kalkınma planlarındaki güvenlik kavramlarının Tablo 1’de gösterilen güvenlik-kalkınma bağı kavramları ile eşleştiği,
- Kalkınma planlarında güvenlik kavramlarının zaman içerisinde genişleme eğilimi gösterdiği,
- Kalkınma planlarında güvenlik sözcüğü ve kavramlarının zaman içerisinde yoğunlaşma eğilimi gösterdiği görülmektedir.

Şekil 1: Güvenlik Kavramları ile Güvenlik-Kalkınma Bağı Kodlarının Eşleştirilmesi



4. Tartışma

Araştırmadan elde edilen bulgular çerçevesinde, güvenlik-kalkınma bağının Türkiye’de kamu politikası sürecine aktarımı, *güvenliğin kalkınmacılaştırılması (developmentalization of security)* ve *kalkınmanın güvenlikleştirilmesi (securitization of development)* şeklinde olmak üzere iki yönlü tartışılabilir.¹

Güvenliğin kalkınmacılaştırılmasına yönelik bir tartışma, temel güvenlik kavramı olan milli güvenlik kavramından hareket edilmesini gerektirmektedir. Zira güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımı temelde milli güvenlik yaklaşımında değişim öngörmektedir.

¹ Güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımına yönelik tartışmalar, “güvenlikleştirme” tezi çerçevesinde toplanmaktadır. Güvenlikleştirme, literatürde Kopenhag Okulu’nun ileri sürdüğü ve 1990’lı yıllardan sonra güvenliğin kapsamının genişlemesi şeklinde ortaya çıkan durumu açıklamak için kullanılan eleştirel bir yaklaşımı temsil etmektedir. Buzan vd. (1998) güvenlikleştirmeyi, siyasallaşmanın aşırı bir versiyonu olarak nitelemekte ve diğer politika alanlarında güvenlik adına sıra dışı araçların kullanımına imkân veren bir yaklaşım olarak tanımlamaktadır. Güvenlik dışındaki politika süreçlerinin güvenlik politikasının amaç, hedef ve araçlarıyla biçimlendirilmesi ve bu politika alanlarının güvenliğin konusu olması, güvenlikleştirmeyi ifade etmektedir. Buzan vd. (1998), güvenlikleştirmenin meydana gelebileceği beş alan belirtmiştir: Askeri, siyasal, ekonomik, toplumsal, çevresel. Bunun yanında, güvenlik-kalkınma bağına “güvenliğin kalkınmacılaştırılması” olarak ele alanlar da bulunmaktadır. Mesela Albrecht vd. (2010) Avrupa Birliği’nin bu konudaki politikasını bu kavramla açıklamaktadır.

Kalkınma planlarında milli güvenlik, iki boyutta ele alınmaktadır. Birincisi, milli güvenliğin özelleştirme sürecinde bir ölçüt olmasıdır. Milli güvenliği olumsuz etkileyeceği değerlendirilen özelleştirmelerin yapılmaması istenmektedir. Bir diğeri, milli güvenliğin Avrupa güvenlik politikası bağlamında ele alınmasıdır. Burada milli güvenlik, küreselleşmeye ve AB'ye uyumda ele alınan konulardan birisi olmakta ve uluslararası politika tasarımlarından etkilenen bir olgu haline gelmektedir.

Güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımı, insani güvenlik ile milli güvenliği bir araya getirmeye çalışmaktadır. Güvenlik-kalkınma bağının çok boyutlu yapısı da, insani güvenlik yaklaşımının bu özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede sorulması gereken soru şudur: *Türkiye'de milli güvenlik kavramı insani güvenlik kavramı karşısında gerilemiş midir?* Bu soruya, evet cevabı vermek mümkün değildir. Zira milli güvenlik konusunun kalkınma planlarında genellikle bir kısıt olarak kullanıldığı görülmektedir. Bir başka deyişle, milli güvenlik kalkınma politikasının bir bileşeni olarak ele alınmaktan ziyade güvenlik politikasının kendisi olarak ele alınmaya devam etmektedir.

Kalkınmanın güvenleştirilmesi ise, çeşitli ekonomik, siyasal ve toplumsal politika süreçlerinin güvenlik odaklı olarak yürütülmesini ve böylece *güvenlik alanının genişlemesi* durumunu ifade etmektedir. Özellikle, *göç ve terörizmin finansmanı ile mücadele* konuları bu duruma örnek olarak tartışılabilir. Bir toplumsal sorun ve politika konusu olan göç, Türkiye'de 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren kalkınma politikası içerisinde bir iç güvenlik meselesi olarak ve kentleşme bağlamında ele alınmaya başlamıştır. Ayrıca, Türkiye'nin de 2001 yılından itibaren taraf olduğu bir BM sözleşmesi ve politikası olan terörizmin finansmanı ile mücadele¹, kalkınma politikasının bir konusu olmuştur.

Peki, genel olarak Türkiye'de kalkınma politikasında güvenlik-kalkınma bağı nasıl oluşturulmuştur? Bunun için Tablo 4'teki güvenlik kavramlarına ve EK 1:5 olarak verilen güvenlik kavram ağlarına bakılabilir. Türkiye'de kalkınma politikasının birincil güvenlik konusunu *sosyal güvenlik* oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik bireylerin çalışma, gelir ve emeklilik konularını içermekte ve Türkiye'deki güvenlik kalkınma bağı ilişkisinin yönünü ortaya koymaktadır. Buna göre, Türkiye'de güvenlik-kalkınma bağının öncelikle *ekonomik güvenlik-kalkınma* ilişkisi üzerinden kurulduğu söylenebilir. İkincil güvenlik konusu ise iç güvenlidir. Kalkınma planlarında ele alınan güvenlik konuları, iç güvenlik sorunlarını kapsamaktadır. Türkiye'de güvenlik-kalkınma bağının diğer boyutunun ise *iç güvenlik-kalkınma* ilişkisi üzerinden kurulduğu görülmektedir.

Kalkınma planlarında iç güvenlik iki yönlü değişim göstermektedir. Bunlardan ilki, iç güvenlik örgütlenmesinin iyi yönetim ve Yeni Kamu İşletmeciliği temelinde ele alınmaya başlamasıdır. Diğeri ise, iç güvenlik kapsamının terör ve göç sorunlarını

¹ Terörizmin finansmanı ile mücadele, güvenlik ve finans arasında doğrudan bağ kurarak bir politika alanı oluşturmaktadır. Bu olgu, finans alanının güvenleştirilmesi olarak ele alınacağı gibi güvenlik alanının genişlemesi olarak da ele alınabilir.

içercek biçimde genişlemesidir. Burada ortaya çıkan durum, terörün sadece iç güvenlik kapsamında değil aynı zamanda bir kalkınma sorunu olarak ele alınmaya başlamasıdır.¹ Uluslararası örgütler tarafından, günümüzde çatışmaların ülkeler arası yerine ülkelerin içinde olduğunun belirtilmesi ve iç güvenliğin insani güvenlik yaklaşımına daha yakın bir içeriğe sahip olması, bu durumu açıklayabilir.

Türkiye’de 2000’li yıllarda öne çıkan güvenlik alanları üzerinden de güvenlik-kalkınma bağının gelişimi izlenebilir. Bu kapsamda, *enerji arz güvenliği* ve *siber güvenlik* dikkati çekmektedir.² Zira bunlar, milli güvenlik ve insani güvenlik yaklaşımlarının kesişiminde yer alan güvenlik alanlarıdır. Uluslararası Enerji Ajansı, enerji arz güvenliğini “*enerji kaynaklarının karşılanabilir fiyatta kesintisiz olarak bulunabilirliği*” şeklinde tanımlarken, uzun vadede *ekonomik gelişme ve sürdürülebilir kalkınma gereklerine uygun olarak zamanında yatırımlar yapılması* biçiminde ele almaktadır (International Energy Agency, 2014).

Avrupa Komisyonu ise, AB’nin enerji arz güvenliğinin “*yurttaşların refahı ve ekonominin uygun bir şekilde işlemesi için, çevresel meselelere riayet ederek ve sürdürülebilir kalkınmayı göz önünde bulundurarak, bütün tüketicilerin (özel ya da sınıai) karşılayabilecekleri fiyatta enerji ürünleri piyasasına kesintisiz fiziki erişiminin sağlanmasına yönelik* olacağı belirtilmiştir (European Commission, 2000). Bu tanımlamalar, güvenlik-kalkınma bağı söylemine sahip olmakla birlikte, bunların milli güvenliği ikincil konuma getirdiğini söylemek mümkün değildir. Enerji arz güvenliği kalkınmanın güvenleştirilmesi çerçevesinde ele alınabilir. Türkiye’de de, Altıncı Kalkınma Planında

¹ Türkiye’de güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımını iç güvenlik bağlamında belirli örnekler üzerinden incelemek mümkündür. Bunlardan ilki, bir örgütlenme biçimi üzerinden yapılabilir. Bu örgütlenme biçimi, 6360 Sayılı Kanun kapsamında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak illerde kurulan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları”dır. Bu Başkanlıkların adından görüleceği üzere yatırımlar ile ilgili olması beklenmektedir. Ancak, “İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir.” Bkz. 6581 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28/A Maddesinin 15/8/2016-KHK-674/35 md. İle Değişik 13’üncü fıkrası. Bir diğer örnek ise, PKK terör örgütüne karşı yürütülen iç güvenlik operasyonları ile ilgili verilebilir. Operasyonlarda hasar gören Cizre ve Silopi ilçeleri ile ilgili olarak Kalkınma Bakanı Cevdet Yılmaz, huzurun ve emniyetin bulunmadığı yerde özgürlük ve ekonomik kalkınmanın olamayacağını; hem sosyal hayatın hem ekonomik hayatın temelini emniyetli ve huzurlu bir ortam olduğunu” belirterek şöyle demiştir: “(...) şiddete teröre başvuranlara karşı gerekli bütün önlemler alınırken, bir taraftan da herkesin özgür bir ortamda temel hak ve hürriyetlere sonuna kadar riayet edilen hukuk devleti şemsiyesi içinde demokratik bir ortamda kalkınmamızı devam ettireceğiz ve insan odaklı bakacağız. Bizim güvenlik anlayışımız da insan odaklıdır. Güvenlik güçlerimiz burada insanımızın emniyeti için var.” Bkz. <http://www.sabah.com.tr/gundem/2016/03/06/bakan-cevdet-yilmaz-zararlar-kisa-surede-tanzim-edilecek> (Erişim: 25.09.2016).

² Güvenlik-kalkınma bağı, temelde milli güvenlik yaklaşımında bir değişim öngörmektedir. Bu yaklaşımın Türkiye’de kamu politikası sürecine etkisini görmenin yolu, milli güvenlik ve insani güvenlik yaklaşımlarının kesiştiği alanlardır. Bu nedenle, burada diğer güvenlik kavramları ile ilgili bir tartışmaya girişmekten ziyade bu güvenlik kavramlarının kalkınma planlarında yer almaya başlaması söz konusu değişimin varlığını tespit etmek için yeterli görülebilir.

(1990-1994) sürdürülebilir kalkınma ve uluslararası enerji arz güvenliği çerçevesinde çok boyutlu olarak ele alınan enerji arz güvenliğinin Dokuzuncu Kalkınma Planından (2007-2013) itibaren Uluslararası Enerji Ajansı ve AB söylemine uygun olarak geliştiği görülmektedir.

Siber güvenlik ise, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kötü amaçlı kullanımıyla ortaya çıkan güvenlik sorunlarına yönelik geliştirilmiş bir güvenlik yaklaşımıdır. Siber güvenlik, güvenlik kapsamına bilgi ve iletişim teknolojilerinin dâhil edilmesine dayanması nedeniyle, güvenlik alanının genişlemesine bir örnek oluşturmaktadır. Örneğin siber güvenlik, Amerika Birleşik Devletleri'nde iç güvenlik çerçevesinde ele alınırken¹, AB siber güvenliği *sivil ve askeri maksatlı bilgi ve iletişim teknolojilerinin oluşturduğu ağların korunmasına yönelik koruyucu mekanizmalar ve eylemler* olarak tanımlanmaktadır (European Commission, 2013). Bununla birlikte, AB siber güvenliği, insani güvenlik yaklaşımı çerçevesinde birey odaklı (temel hak ve özgürlükler, ekonomik çıkarlar vb.) ele almakta ve siber güvenlik konusunda kamu otoriteleri, özel sektör ve yurttaşların işbirliğini ve eşgüdümünü öngörmektedir (European Commission, 2013).

Türkiye'de siber güvenlik çalışmaları 2012 yılında başlatılmıştır.² Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planına göre, *bilgi ve iletişim sistemlerinin güvenliğinin sağlanması hem milli güvenlik hem de rekabet gücünün korunması için gerekli* görülmektedir.³ Buna göre, Türkiye'de siber güvenlik, milli güvenlik ve kalkınmayı birlikte ele almaktadır. Bu yaklaşım, uluslararası siber güvenlik yaklaşımından farklı değildir. Ancak, Türkiye'de siber güvenliğin, bilgi güvenliği kavramı çerçevesinde ve kişisel verilerin korunması bağlamında ele alındığı görülmektedir.⁴

Burada, Türkiye'de siber güvenlik örgütlenmesinin nasıl oluşturulduğu üzerinde durulmalıdır. Siber güvenlik politikasını belirleme yetkisi Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına verilirken siber güvenliğe ilişkin plan, program ve kararları onaylamak ve politika uygulamasının eşgüdümünü sağlamak yetkisi, Siber Güvenlik Kurulu'na verilmiştir. Bu Kurul, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme, Dışişleri, İçişleri, Milli Savunma Bakanları ile bunların müsteşarları yanında Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarı, Genelkurmay Başkanlığı temsilcisi, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Mali Suçları Araştırma Kurulu gibi çeşitli seviyelerde kamusal otoritelerin katılımıyla oluşturulmaktadır.

¹ Bkz. <https://www.dhs.gov/topic/cybersecurity> (Erişim: 23.09.2016).

² Bkz. 20 Ekim 2012 tarihli ve 28447 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 11 Haziran 2012 tarihli ve 2012/3842 sayılı "Ulusal Siber Güvenlik Çalışmalarının Yürütülmesi, Yönetilmesi ve Koordinasyonuna İlişkin Karar" başlıklı Bakanlar Kurulu Kararı.

³ Bkz. 20 Haziran 2013 tarihli ve 28683 Sayılı Resmi Gazete Yayımlanan 2013/4890 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

⁴ Bu maksatla, TBMM Genel Kurulu tarafından 24 Mart 2016 günü kabul edilen, 04 Nisan 2016 tarihli ve 29677 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan "6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu" çıkarılmıştır. Kanunun genel gerekçesinde, Kanun tasarısının hazırlanmasında Avrupa Birliği ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü politika dokümanları çerçevesinde çalışma yapıldığı belirtilmektedir.

Siber güvenlik politikasında esas otorite güvenlik ile görevli olmayan bir Bakanlığa verilirken, güvenlik ve diğer politika alanlarından gelenlerden oluşan kurul tipi yapılanma yoluyla politikanın uygulanması hedeflenmektedir. Bu yapılanma, güvenlik-kalkınma bağının örgütlenme özelliklerini göstermektedir. Onuncu Kalkınma Planında da, *siber güvenliğe ilişkin politika hedeflerinde uluslararası güvenlik stratejilerine uyum* sağlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca 2016-2019 dönemi Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi hazırlanırken, Dünya Ekonomik Forumu, AB, OECD ve NATO ile farklı ülkelerin siber güvenlik stratejileri ve eylem planlarına bakılmıştır (T.C. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2016).

Görüldüğü üzere, güvenlik-kalkınma bağı Türkiye’de kamu politikası sürecindeki gelişimini sürdürmektedir. Güvenlik-kalkınma bağına ilişkin politika transferinin zaman içerisinde, hem ulusal özgün koşullar hem de uluslararası talepler çerçevesinde devam ettiği görülmektedir. Bu süreçte, ulusal kamu politikası sürecinin uluslararası politika sürecinden etkilenmesi söz konusudur.

5. Sonuç

Dünyada 20’nci yüzyılın sonundan itibaren küreselleşme çerçevesinde artan politika transferi süreçleri, uluslararası ölçekten ulusal ölçüğe doğru bir politika tasarımı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Uluslararası ölçekte gerçekleştirilen politika tasarımlarının biçimlendirdiği bu koşullarda, ulusal kamu politikası süreçleri bu olgudan bağımsız düşünülmemelidir. Çoğu ülkenin üye veya ilişki içerisinde olduğu uluslararası örgütler arasında küresel politika tasarımlarının yayılmasıyla birlikte, 2000’li yıllarda politika transferi süreçlerinin arttığını söylemek mümkündür. Bu çerçevede, Türkiye’de de kamu politikası sürecinin uluslararası örgütlerle olan ilişkiler tarafından biçimlendirildiği görülmektedir.¹ Belirli ilke, norm ve standartların ülkelerin çeşitli politika alanlarında uygulamaya geçirilmesini talep eden ya da öneren bu ilişki biçimi, 1980’li yılların sonundan itibaren *farklı politika alanlarının bütünleşik yürütülmesi* üzerine kurulmuştur.

Uluslararası alanda ortaya çıkan politika tasarımlarından birisi de güvenlik ile kalkınma süreçlerinin birlikte ele alınmasını önermektedir. Bu yaklaşıma, politika yapıcılar arasında *güvenlik-kalkınma bağı* adı verilmiştir. Güvenlik-kalkınma bağı, uluslararası kalkınma topluluğu içerisinde gelişen bir politika süreci tasarımı ifade etmektedir. Bu politika tasarımı, güvenlik ile kalkınmanın birbirlerinin ön koşulu oldukları düşüncesi üzerine inşa edilmiştir. Bu düşüncenin ulusal kamu politikası süreçlerine, kamu örgütlenmelerine ve hizmet sunumuna yönelik belirli politika önerileri ortaya konulmaktadır. Bu politika önerilerinin temelde, 20’nci yüzyılın sonundan itiba-

¹ Örneğin kalkınma ajanslarını AB’den bir Türkiye’ye doğru bir politika transferi örneği olarak inceleyen Övgün (2007), kalkınma ajanslarının AB’nin kalkınmada bölge ölçüğünü esas alan bölgeselleşme politikasının bir ürünü olarak ortaya çıktığını ve Türkiye-AB ilişkileri çerçevesinde gönüllü olmaktan ziyade zorunlu bir politika transferi olduğunu savunmaktadır.

ren gelişen yönetim, Yeni Kamu İşletmeciliği, bütüncül bakış gibi yaklaşımların ilkelere bir araya getirdiğini söylemek mümkündür. Bu anlamda, güvenlik-kalkınma bağı *kural koyucu (normatif)* bir özelliğe sahiptir.

Güvenlik ve kalkınma amaçlı uluslararası örgütlere üye olan Türkiye, bu örgütlerden ülkeye doğru olan politika transferini yaşayan bir ülkedir. Bu bağlamda, güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımının öngördüğü politika süreci ve örgütlenme biçimlerinden etkilenmektedir. Her ülkenin olduğu gibi Türkiye'nin de kendine özgü koşullarının bu politika transferini kısıtlayıcı ya da hızlandırıcı etmenler olarak varlık gösterdiği gerçeği yadsınamaz. Özellikle politika önceliklerinin belirlenmesinde ve politika transferinin ortaya çıkma derecesinde bu koşulların belirleyici olduğu bir gerçektir. Politika transferinin ne derecede gerçekleştiği ve niteliği ise, belirli politika alanlarının incelenmesi yoluyla görülebilecektir.

Bu kapsamda, çalışma Türkiye'de kalkınma-güvenlik ilişkisinin kalkınma politikasına aktarılıp aktarılmadığını; aktarıldıysa bu ilişkinin nasıl kurulduğunu 1990-2018 dönemini kapsayan beş adet kalkınma planı üzerinden incelemiştir. Ulusal kalkınma planlarının tüm politika alanlarını kapsıyor olması, Türkiye'de kalkınma planlarını kamu politikası sürecinin bütün olarak görülebileceği dokümanlar haline getirmektedir. Ulusal kalkınma planlarında yer verilen politika bileşenleri ise, herhangi bir politika alanında uluslararası alandan ulusal alana doğru bir politika transferinin gerçekleşip gerçekleşmediği konusunda da fikir verecektir.

İnceleme, 1990'lı yıllardan itibaren güvenlik konusunun kalkınma politikasının bileşenlerinden birisi olarak ele alındığını ve güvenlik-kalkınma bağının 1990'lı yıllardan itibaren zaman içerisinde ve Türkiye'nin kendi güvenlik ve kalkınma gerekleri çerçevesinde kamu politikası sürecinde ortaya çıktığını göstermiştir. Bu durumu tamamen ve bir kesinlikle politika transferi süreciyle açıklamak mümkün değildir. Zira her ülkenin kendine özgü tarihsel, siyasal, ekonomik ve toplumsal koşulları kamu politikası süreçlerini biçimlendirmektedir. Ancak küreselleşmeyle birlikte ülkelerin uluslararası örgütlerle artan ilişkileri Türkiye açısından da bir etkilenme sürecine işaret etmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013; Eroğlu, 2013).

Bu çalışma kapsamında, güvenlik kavramlarının ve güvenlik kavramlarının ele alındığı bağlamların (bkz. EK 1:5) güvenlik-kalkınma bağı kod ve kavramlarıyla (bkz. Tablo 1 ve Şekil 1) eşleşmesi ve örtüşmesi, bir politika transferi sürecine işaret etmektedir. Özellikle kalkınma planlarındaki güvenlik kavramlarının ve bunların ele alındığı bağlamların 1990'lı yıllardan itibaren benzeşmesi bu durumu desteklemektedir. Bu süreçte, güvenlik-kalkınma bağının Türkiye'nin kendi politika öncelikleri bağlamında farklılaştığı söylenebilir. Bu politika transferinin gönüllü mü yoksa zorlayıcı olarak mı ortaya çıktığının tespiti ise, her bir güvenlik kavramının uluslararası örgütlerle ilişkiler bağlamında incelenmesini gerektirmektedir.

İnceleme, Türkiye'de sosyal güvenlik konusunun kalkınma planları içerisinde başlıca güvenlik konusu olarak varlık gösterdiğini ortaya koymaktadır. Bu durum, Tür-

kiye’de güvenlik-kalkınma bağının öncelikle ekonomik güvenlik bağlamında kurulduğunu göstermektedir. Sosyal güvenlikten sonra ise *iç güvenlik* konusu gelmektedir. Bu güvenlik konuları kalkınma politikası içerisinde süreklilik gösterirken diğer güvenlik konularının değişen koşullara, ülkenin ihtiyaçlarına ve uluslararası örgütler ile olan etkileşime bağlı olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Kalkınma planlarında güvenlik alanında ortaya çıkan değişim üç kavram üzerinden açıklanmak istenirse, *uluslararasılaşma, yönetim ve teknoloji* kavramları kullanılabilir. Özellikle, 2000’li yıllardan itibaren uluslararası politika sürecine uyum daha fazla gözetilirken kamu politikası sürecinde ve örgütlenmesinde yönetişimin giderek daha fazla yer aldığı görülmektedir. Bunun yanı sıra, örgütlenme bağlamında teknolojiden daha fazla yararlanılması, güvenlik konusunda teknolojik gelişmelerin de göz önünde bulundurulması yönünde bir yaklaşım geliştiği görülmektedir.

Güvenlik örgütlenmesiyle ilgili olarak *eşgüdüm, işbirliği ve etkinlik/etkililik* sorunları öne çıkmaktadır. Güvenlik ile ilgili kurumlar ve/veya diğer politika alanlarına ait kurumlar arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlanması, bu işlevleri yerine getirecek kurul tipi örgütlenmelere gidilmesi sürekli olarak politika hedefleri arasında yer almıştır. Bunun yanı sıra, güvenlik örgütlerinin insani güvenlik yaklaşımı çerçevesinde uluslararasılaşması, iyi yönetişime göre örgütlenmesi, bireysel ve kurumsal teknik yeterliliklerin geliştirilmesi de kalkınma planları kapsamında hedeflenmiştir. Bunlar aynı zamanda, güvenlik-kalkınma bağının politika söyleminde yer alan örgütlenme biçimine işaret etmektedir.

Ayrıca, güvenlik-kalkınma bağı yaklaşımının öne çıkardığı insani güvenlik kavramı Türkiye’de kalkınma politikası söyleminde ve uygulamalarında yerini alırken, insani güvenlik ile bir araya getirilmeye çalışılan milli güvenliğin de güvenlik politikası bağlamında ele alınmaya devam ettiği görülmektedir. Türkiye’de güvenlik kalkınma ilişkisinin *ekonomik güvenlik-kalkınma* yanında *iç güvenlik-kalkınma* bağlamında kurulduğu söylenebilir. Türkiye’de ekonomik güvenlik, genel olarak sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasına dayanmakta ve özel kesimin katılımının artırılmasını öngörmektedir. Bu durumda, ekonomik güvenliğin sağlanmasıyla özel kesimin katılımının artırılması arasındaki ilişki öne çıkmaktadır. İç güvenlik ise, günümüzde terör ve göç konuları üzerine odaklanmıştır.

Türkiye’de takip eden yıllarda *enerji güvenliği ve siber güvenlik* üzerinde daha fazla durulacak olan güvenlik konuları olarak öne çıkmaktadır. Bunun yanı sıra, BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi çerçevesinde, Türkiye’de kamu politikası sürecinde *gıda güvenliği ve kişisel güvenlik* üzerine vurgu yapılması beklenmelidir. Türkiye’de güvenlik-kalkınma bağı örgütlenmesinin bu güvenlik konuları etrafında biçimleneceğini de söylemek mümkündür.

Bundan sonraki araştırmalarda, Türkiye’de her bir güvenlik kavramının uluslararası örgütler ile olan ilişkiler çerçevesinde kamu politikası sürecinde nasıl geliştiği incelenebilir. Özellikle, iç güvenlik-kalkınma ilişkisinin kamu yönetiminde hangi ör-

gütlenme biçimlerini oluşturduğu ya da her bir güvenlik kavramının güvenlik-kalkınma ilişkisi çerçevesinde nasıl sonuçlar ortaya çıkardığı konuları ele alınabilir. Bunun yanı sıra, göç ve terörün iç güvenlik-kalkınma ilişkisine etkileri, enerji güvenliği ve siber güvenlik konularının kamu yönetimi ve kamu politikası süreci içerisindeki gelişimini incelemek mümkündür.

Kaynakça

- Albrecht, P., Strepputat, F., ve Andersen, L. (2010). Security Sector Reform, The European Way. M. Sedra (Ed.), içinde *The Future of Security Sector Reform*, Canada: The Centre for International Governance Innovation, (ss. 74-87).
- Ashoff, G. (2005). Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement. Bonn: The German Development Institute.
- Bartenev, V., ve Glazunova, E. (2013). International Development Cooperation. Moscow: World Bank.
- Bunge, M. A. (1977). General Systems and Holism. *General Systems*, 22, 87-90.
- Buzan, B. Wæver, O., ve Wilde J. (1998). Security: A New Framework for Analysis. London: Lynne Rienner.
- Chandler, D. (2007). The Security-Development Nexus and the Rise of 'Anti-Foreign Policy'. *Journal of International Relations and Development*, 10, 362-386.
- Benson, D., ve Jordan, A. (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, 9, 366-378.
- DFID (1997). Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century, White Paper on International Development, UK.
- DFID (2000). Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor, White Paper on International Development, UK.
- DFID (2002), Understanding and Supporting Security Sector Reform, UK.
- Dolowitz, D. P. (2003). A Policy-Maker's Guide to Policy Transfer. *The Political Quarterly*, 74(1), 101-109.
- Dolowitz, D. P., ve Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357.
- Dolowitz D. P., ve Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Duffield, M. (2001). Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security. London: Zed Books.
- Eroğlu, H. T. (2013). Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü. M. Yıldız ve M.Z. Sobacı (Ed.), içinde *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Ankara: Adres Yayınları, (ss. 148-165).
- European Commission (2000). Commission Green Paper of 29 November 2000 Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply, [COM (2000) 769 Final, Brussels: European Union.

- European Commission (2013). Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. Joint Communication to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, Brussels: European Union.
- Evans, M. (2009). Policy Transfer in Critical Perspective. *Policy Studies*, 30(3), 243-268.
- Harris, J. M. (2000). Basic Principles of Sustainable Development. Working Paper 00-04, MA: Tufts University Global Development Institute.
- Hettne, B. (2002). In Search of World Order. B. Hettne ve B. Odén (Eds.), içinde *Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order*, Sweden: Almkvist & Wiksell International, (ss. 6-25).
- Holzinger, K., ve Knill, C. (2005). Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 775-796.
- Hrychuk, H. (2009). Combating the Security-Development Nexus? Lessons Learned from Afghanistan. *International Journal*, 64(3), 825-842.
- Hynes, W., ve Scott, S. (2013). The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward. OECD Development Co-operation Working Papers No. 12. Paris: OECD Publishing.
- International Energy Agency (2014). Energy Supply Security 2014. Paris: OECD.
- International Peace Academy (2004). The Security-Development Nexus: Conflict, Peace and Development in the 21st Century. New York: West Point.
- Jones, T., ve Newburn, T. (2006). Policy Transfer and Criminal Justice. Milton Keynes: Open University Press.
- Keohane, R.O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, 45, 731-764.
- Keohane, R.O. (2002). Global Governance and Democratic Accountability. UK: London School of Economics.
- Keohane, R. O. (2006). The Contingent Legitimacy of Multilateralism. GARNET Working Paper: No: 09/06, <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/garnet/workingpapers/0906.pdf> (Erişim: 11.09.2016).
- Keohane, R. O., ve Nye, J. S. (2000a). Introduction. J. S. Nye ve J. D. Donahue (Eds.), içinde *Governance in a Globalizing World*, Washington DC: Brookings Institution.
- Keohane, R. O., ve Nye, J. S. (2000b). Power and Interdependence. New York: Addison-Wesley Longman.
- Kfir, I. (2015). NATO's Paradigm Shift: Searching for a Traditional Security-Human Security Nexus. *Contemporary Security Policy*, 36(2), 219-243.
- Nieto, C. C. (1997). Toward A Holistic Approach to the Ideal of Sustainability. *Phil & Tech*, 2(2), 41-48.
- OECD (2002) Action for a Shared Development Agenda, Ministerial Statement. Paris: OECD.

- OECD (2005). DAC Guidelines on Security System Reform and Governance. Paris: OECD.
- OECD (2007). OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris: OECD.
- OECD (2008a). Is it ODA?, <https://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf> (Erişim: 07.09.2016).
- OECD (2008b). Policy Coherence for Development-Lessons Learned. Policy Brief, Paris: OECD.
- OECD (2009). Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD.
- OECD (2012). Policy Framework For Policy Coherence for Development. Working Paper No. 1, Paris: OECD.
- OECD (2013). Better Policies for Development: In Focus 2013: Policy Coherence for Development and Global Food Security. Paris: OECD.
- OECD (2016). Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities. Paris: OECD.
- OECD DAC (1995). Development Partnerships in the New Global Context. Paris: OECD.
- OECD DAC (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation. Paris: OECD.
- Övgün, B. (2007). Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 62(3), 234-255.
- Picciotto, R. (2005). The Evaluation of Policy Coherence for Development. *Evaluation*, 11(3), 311-330.
- Ruggie J.G. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3), 561-598.
- Stern, M., ve Öjendal, J. (2010). Mapping the Security-Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?. *Security Dialogue*, 41(1), 5-30.
- Stone, D. (2001). Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper No. 69/01, UK: University of Warwick.
- Stone, D. (2004). Transfer Agents and Global Networks in the "Transnationalization" of Policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-566.
- Stone, D. (2010). Private Philanthropy or Policy Transfer? The Transnational Norms of the Open Society Institute. *Policy & Politics*, 38(2), 269-287.
- T.C. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2016). 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi, Ankara.
- Tosunoğlu, Ş. (2015). Türkiye'nin Resmi Kalkınma Yardımları Politikası: Eğilimler ve Hedefler. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 4(10), 8-29.
- UNDP (1994). Human Development Report 1994. NewYork: Oxford University Press.

- UNESCO (2012). Exploring Sustainable Development: A Multiple-Perspective Approach. Education for Sustainable Development in Action Learning & Training Tools No.3, France.
- United Nations (2000). United Nations Millennium Declaration. New York.
- United Nations (2004). A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York: United Nations.
- United Nations (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York.
- United Nations (2016). Interaction Between the United Nations, National Parliaments and the Inter-Parliamentary Union. Resolution Adopted by the General Assembly on 25 July 2016, A/RES/70/298, New York: United Nations.
- United Nations Development Group (2015). Localizing The Post-2015 Development Agenda: Dialogues on Implementation. New York: United Nations.
- World Bank (2000). Voices of the Poor: Crying Out For Change. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2011). World Development Report 2011: Conflict, Security and Development. Washington, DC.
- World Commission on Environment and Development (1987). Our Common Future. New York: United Nations.
- Yıldırım, A., ve Şimşek, H. (2013). Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri. 9. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yılmaz, S. (2012). Türkiye'nin İç Güvenlik Yapılanmasında Değişim İhtiyacı., *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(3), 17-40.
- Yıldız, M., ve Sobacı, M. Z. (Ed.) (2013). Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama. 1. Baskı, Ankara: Adres Yayınları.
- <http://www.un.org/esa/ffd/index.html> (Erişim: 06.09.2016).
- <http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/states-of-fragility-report-series.htm> (Erişim: 16.09.2016)
- <https://www.dhs.gov/topic/cybersecurity> (Erişim: 23.09.2016).
- <http://www.sabah.com.tr/gundem/2016/03/06/bakan-cevdet-yilmaz-zararlar-kisasurede-tanzim-edilecek> (Erişim: 25.09.2016).
- <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237> (Erişim: 29.09.2016).
- <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> (Erişim: 03.04.2016).